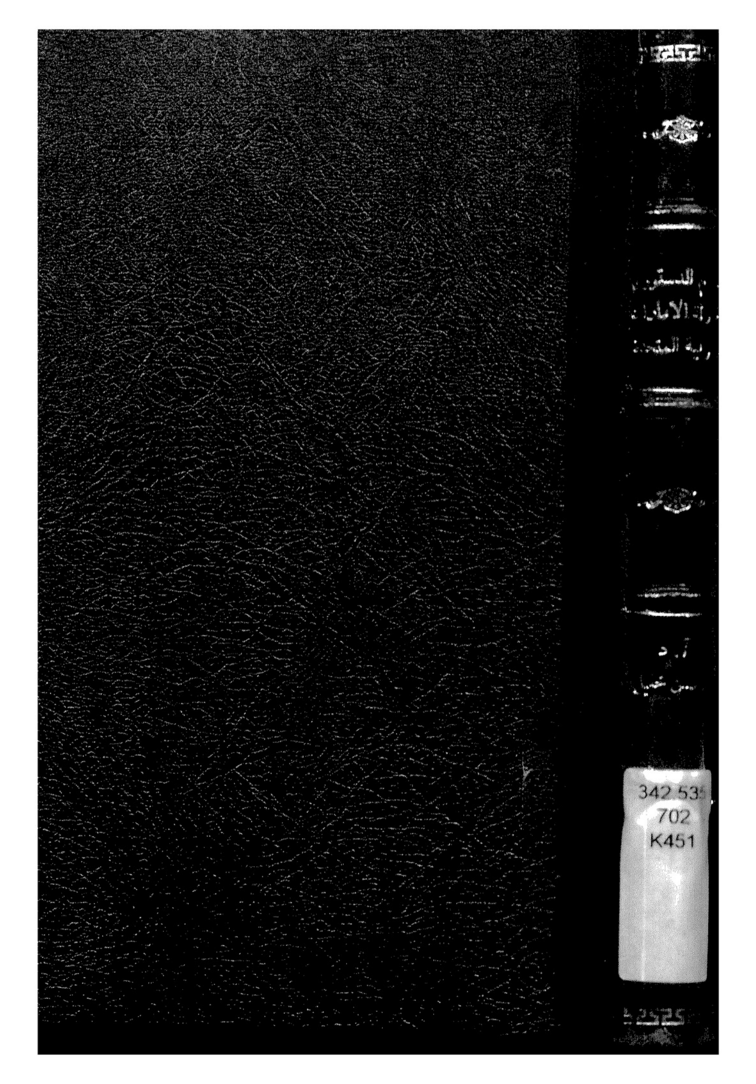
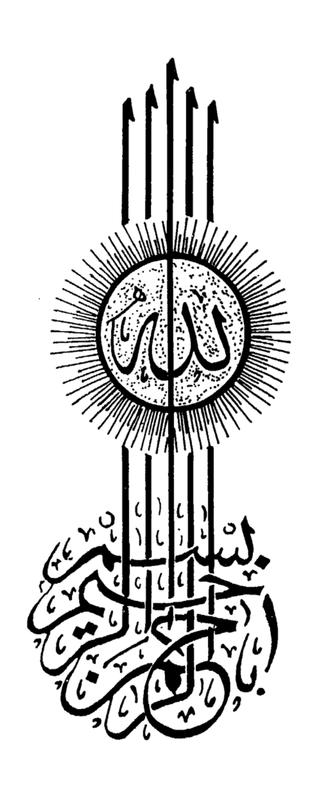

342.535
702
K451


الله
بسم الله الرحمن الرحيم

النظـــام الدستـــوري

لدولـــة الامـــارات العربيـــة المتحـــدة

دكتـــور محســـن خـــليل

عميد كلية الشريعة والقانون ـ جامعة الامارات العربية المتحدة

نائب رئيس الجمعية الدولية للقانون الدستوري

عميد كلية الحقوق السابق ـ جامعة الاسكندرية

رئيس جامعة بيروت العربية سابقـــــا

الباب الأول

مدلول القانون الدستوري وماهية النظام الدستوري

من الحقائق الثابتة أن الانسان يعيش دائما في مجتمع من الناس . ووجود هذا المجتمع يستلزم حتما وجود علاقات عديدة بين افراده سواء كانت فردية شخصية أو سياسية . وتلك العلاقات بدورها تستلزم الخضوع لنظام ملزم ينظم المجتمع حكاما ومحكومين ، يبين الحقوق والواجبات . الأمر الذي يؤدى الى اقامة المجتمع المنظم حيث التوازن بين السلطة العامة والحقوق والحريات الفردية .

تلك هي فكرة القانون : انسان يعيش في مجتمع ، ومجتمع يقوم على نظام ، أي على قواعد ملزمة للفرد والجماعة .

وهنا يظهر التلازم بين القانون والمجتمع من ناحية ، والقانون والجزاء من ناحية أخرى . ومن ثم يمكن أن نعرف القانون بأنه مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات في المجتمع ويكون لها جزاء يكفل اطاعتها واحترامها .

والقاعدة القانونية لابد والحالة هذه أن تتسم بالعمومية والتجريد . بمعنى أن القاعدة القانونية عبارة عن تكليف عام مجرد ينصرف الى كل من تتوافر فيه صفة معينة لا الى شخص معين بذاته ، والى كل واقعة تتوافر فيها شروط معينة لا واقعة معينة بالذات ، فالعمومية والتجريد لا تعنى سريان القانون على الكافة اذ قد ينصرف الى طائفة محدودة من الناس ، بل قد ينصرف الى شخص واحد ويظل للقانون مع ذلك صفة العمومية والتجريد . ومثال ذلك القواعد الخاصة بانتخاب واختصاص رئيس الدولة ، ما دام أن القانون لا يخاطب رئيس الدولة بذاته بل كل من يشغل منصب رئاسة الدولة .

واذا كانت القاعدة القانونية لابد وأن تكون عامة مجردة ، فانه يجب أن يتوافر لها جزاء توقعه السلطة العامة على كل من يخالفها حتى يكفل للقاعدة القانونية الطاعة والاحترام . ولا يلزم ان يكون الجزاء مادي محسوس حتى يتوافر للقاعدة صفتها القانونية ، بل قد يظهر الجزاء في صورة رد فعل اجتماعي يأخذ أكثر من صورة ، كالاحتجاج مثلا على مخالفة تلك القاعدة .

وهنا يظهر كيف أن القانون الدستوري - وهو فرع من فروع القانون العام - وان كانت مخالفة قواعده لا يوقع عليها جزاء مادي ، فانه مع ذلك يعتبر قانونا بالمعنى

الصحيح الكامل . ذلك ان مخالفة القواعد الدستورية يكون له رد فعل اجتماعي . خاصة وان الدستور هو أعلى القوانين حيث يقف على أعلى مدارج السلم التشريعي في الدولة . كما يتشكل جزاء مخالفة القواعد الدستورية في صور أخرى مختلفة ، تظهر مثلا في الرقابة المتبادلة بين السلطات العامة حيث تراقب كل سلطة عامة في الدولة السلطة الأخرى من أجل تصحيح المخالفات الدستورية وتوقيع الجزاء بشأنها . كما وأن رقابة القضاء لدستورية القوانين تعتبر صورة أخرى من الجزاء على مخالفة القاعدة الدستورية ، اذ يتحتم موافقة القانون أو التشريع الأدنى للدستور والا قرر القضاء عدم الدستورية ، وأنزل الجزاء المقرر كالغاء التشريع غير الدستوري أو عدم تطبيقه .

الفصـــــل الأول
مدلـــــول القانـــــون الدستـــــوري

يرجع معرفة اصطلاح «القانون الدستوري» من الناحية العلمية في فرنسا حينما تقرر تدريس مادة القانون الدستوري في كلية الحقوق بجامعة باريس ، وكان ذلك عام ١٨٣٤ في عهد الملك لويس فيليب . [١]

أما في مصر فقد عرف هذا الاصطلاح العلمي بصدور دستور عام ١٩٢٣ . أما قبل هذا التاريخ فكان يطلق على علم القانون الدستوري «نظام السلطات العمومية» . [٢] ويلاحظ أنه لا يمكن ارجاع محاولات تعريف القانون الدستوري الى البرامج المقررة في تدريس القانون في كليات الحقوق ، وهو ما يطلق عليه «المعيار الاكاديمي» . [٣] ويكون ذلك بتعريف القانون الدستوري تبعا لمقرر تدريس هذا القانون وما يحتوي عليه من موضوعات . وذلك لاختلاف موضوعات هذه المقررات من دولة الى أخرى مما يؤدي الى الاختلاف في مدلول القانون الدستوري وعدم وجود تعريف عام لهذا القانون . كما وأن الاستناد الى مقررات التدريس وما يدرس من موضوعات للتوصل الى تعريف للقانون الدستوري يتنافى والأصول القانونية العلمية السليمة في تعريف الاصطلاحات القانونية بوجه عام .

كذلك لا يمكن الاستناد الى البحث في الأساس اللغوي لكلمة دستور للتوصل الى تعريف القانون الدستوري . ذلك أن الأخذ بالمعنى اللغوي لكلمة دستور يؤدي الى تعريف واسع للقانون الدستوري يجاوز القواعد القانونية لهذا القانون . علاوة على أن الاصطلاحات القانونية لا يجوز تفسيرها تفسيرا لغويا للتوصل الى مدلولها القانوني الحقيقي اذ قد يخرجها ذلك عن معناها القانوني السليم . لذلك فانه لا يمكن الاستناد الى ما يسمى «المعيار اللغوي» لتعريف اي اصطلاح قانوني وبالتالي الى تعريف القانون الدستوري .

---

(١) Prélot : Precis de droit constitutionnel 1948. p. 3.

(٢) عبد الحميد متولي : المفصل في القانون الدستوري ١٩٥٢ ، ص ١٤ .

(٣) Prélot : op. cit. p. 5.

المبـــحث الأول
تعريف القانون الدستوري طبقا للمعيار الشكلي

ينظر هذا المعيار الى الشكل في تعريف القانون الدستوري . ومعنى الشكل وثيقة الدستور وما تحتوي عليه من نصوص وأحكام .

فالقانون الدستوري هو كتاب الدستور أي «قانون الدستور»[1] بحيث يقتصر نطاقه على كتاب الدستور وحده ونصوصه الوضعية . أما ما خرج عن ذلك ، فانه لا يعتبر ضمن نطاق هذا القانون .

نقد تعريف القانون الدستوري طبقا للمعيار الشكلي :

١ - لا جدال أن الدساتير تختلف من بلد الى آخر . فالقول بأن القانون الدستوري هو كتاب الدستور ، يؤدي الى تعريف متغير غير موحد للقانون الدستوري يختلف من دولة الى أخرى حسب دستور كل منها والى فقدان العمومية في تعريف القانون .

٢ - في الدول التي تأخذ بنظام الدستور المدون ، نجد الكثير من القواعد ذات الصفة الدستورية لا يتضمنها الدستور أي لا ينص عليها . مثال ذلك اجراءات انتخاب أعضاء البرلمان حيث يتضمن الدستور عادة الأسس العامة لهذا الانتخاب ويحيل الى قانون الانتخاب ، وهو تشريع عادى لتنظيم احكام واجراءات الانتخاب .

وعلى العكس قد يتضمن الدستور موضوعات لا تعتبر من القواعد الدستورية . كاشتمال الدستور عادة على بعض النصوص الجنائية والمالية والادارية .

كما توجد في الدول ذات نظام الدستور المدون قواعد دستورية عرفية

---

(١) سعد عصفور : القانون الدستوري ١٩٥٤ ، ص ٤٥ .

غير مدونة في الوثيقة الدستورية . الأمر الذي يؤدي الى عدم اعتبار هذه القواعد العرفية الدستورية غير المدونة من أحكام القانون الدستوري ما دامت انها خارج كتاب الدستور . وهو ما لا يمكن اقراره او التسليم به .

٣ - هناك دول لا تأخذ بنظام الدستور المدون أي لا يوجد بها كتاب دستور مدون مكتوب . بل يسود فيها نظام الدستور غير المدون الذي يرجع قواعده الى العرف الدستوري الملزم غير المكتوب . ومثال ذلك انجلترا حيث لا دستور مدون ، بل قواعد عرفية دستورية غير مدونة الى جانب بعض القواعد الجزئية المدونة في بعض القوانين كالعهد الكبير وقانون الحقوق وقانون توارث العرش وقانون البرلمان .

في مثل هذه الدول ، يستحيل الأخذ بالمعيار الشكلي الذي يستند الى كتاب الدستور ويتعذر هنا وضع تعريف للقانون الدستوري تبعا لهذا المعيار لعدم وجود وثيقة الدستور . ولا يكون القانون الدستوري قانون الدستور ذاته . (١)

هذا واذا كان المعيار الشكلي غير كاف لتعريف القانون الدستوري ، فانه يجب القول أن كتاب الدستور الذي يستند اليه هذا المعيار في تعريف القانون الدستوري يعتبر أهم مصدر لهذا القانون خاصة في الدولة ذات الدساتير المدونة .

المبحث الثاني
تعريف القانون الدستوري طبقا للمعيار الموضوعي

ينظر هذا المعيار الى الناحية الموضوعية كأساس لتعريف القانون الدستوري . بمعنى أن المعيار الموضوعي ينظر الى ما هو دستوري من حيث الجوهر أو الموضوع سواء كان ذلك في كتاب الدستور أو خارجه .

وعلى ذلك يقوم تعريف القانون الدستوري على أساس المسائل التي تعد في

(١) Vedel : Manuel élémentaire de droit constitutionnel . 1949. p. 5 .

جوهرها وموضوعها من المسائل الدستورية للتوصل الى هذا التعريف .

ولكن ما هي المسائل الدستورية من حيث الجوهر والموضوع ؟ بمعنى ما هى تلك القواعد التي يمكن وصفها بالقواعد الدستورية ؟

أجاب الفقه على ذلك بأنها «مجموعة القواعد القانونية التي يتقرر بموجبها تنظيم ومباشرة السلطة السياسية»[١] وتبين هذه القواعد «طبيعة الدولة (أي نوعها) بكونها دولة موحدة أم مركبة ، وشكل الحكومة أي ما اذا كانت جمهورية أم ملكية ، والقواعد التي تحدد المبادىء الأساسية الخاصة بتكوين واختصاص ونشاط السلطتين التشريعية والتنفيذية وما يقوم بينهما من علاقات» .[٢]

ويكـون القـانـون الـدستوري «قانون السلطة السياسية»[٣] أي قانون نظام الحكم . وبذلك يمكن تعريف القانون الدستوري تبعا للمعيار الموضوعي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة .

ويصح التساؤل عل تعتبر الحقوق والحريات العامة من المسائل الدستورية ؟ وهل تتصل بالتالي بالسلطة السياسية أي بنظام الحكم السياسي في الدولة ؟ بمعنى هل تدخل الحقوق والحريات ضمن موضوعات القانون الدستوري ؟

أرى أنه اذا كانت الدولة والحكومة والسلطتان التشريعية والتنفيذية وما يقوم بينهما من علاقات من المسائل الدستورية لاتصالها جميعا بالسلطة السياسية ، فان الحقوق والحريات العامة تعتبر كذلك ضمن موضوعات القانون الدستوري بل من صميمها لاتصالها اتصالا وثيقا بنظام الحكم السياسي في الدولة .[٤]

كما يصح التساؤل ما اذا كانت القواعد الفلسفية الايديلوجية التي تحدد الاتجاه الاقتصادي والاجتماعي في الدولة ، تعد من الموضوعات الدستورية ؟

(١) Vedel : op. cit. 1949. p. 4.
(٢) Laférriere : Manuel de droit constitutionnel 1947, p. 268 .
(٣) Prélot : op. cit. p. 19 .
(٤) محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ١٩٧٩ ، ص ٨ .

يظهر ذلك بأن ينص الدستور في بعض مواده عن اتجاه الدولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية . أي مبادىء تبين أهداف النظام الاقتصادي والاجتماعي الواجب سيادته في الدولة . مثال ذلك النصوص الواردة في دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ في الباب الثاني : المقومات الأساسية للمجتمع . الفصل الاول المقومات الاجتماعية والخلقية . الفصل الثاني : المقومات الاقتصادية . فلقد نصت المادة ١٢ من الدستور «يلتزم المجتمع برعاية الأخلاق وحمايتها والتمكين للتقاليد الدينية الأصيلة ، وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية والتراث التاريخي للشعب والحقائق العلمية والسلوك الاشتراكي والآداب العامة وذلك في حدود القانون . وتلتزم الدولة باتباع هذه المبادىء والتمكين لها» . ونصت المادة ٢٤ «يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التي تضعها الدولة» كما نصت المادة ٤ تحت باب الدولة «الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات» . **مثل هذه القواعد الاجتماعية والاقتصادية ، هل تعد من المسائل الدستورية أي من موضوعات القانون الدستوري ؟**

يرى الاستاذ Burdeau أن القواعد الدستورية لا تكمن فقط في تنظيم ومباشرة السلطة السياسية في الدولة بل يوجد الى جانب ذلك ما يعد من المسائل الدستورية وهي القواعد الاقتصادية والاجتماعية الموجهة للسلطة العامة في الدولة . فهناك ـ على حد قوله ـ «قواعد تخرج عن تنظيم السلطة ... لا علاقة لها بتنظيم السلطات العامة ومع ذلك أوردها الدستور ... مثل القواعد الاجتماعية ... والاحكام الاقتصادية .... اعتبرها البعض خارج نطاق الدستور . ولكن هذا الرأى غير سليم ذلك أن الدستور لا يعرف فقط تبعا للتنظيم العضوي للدولة . ولكن أيضا بالتعبير عن الفكر القانوني الذي يوجه نشاط الدولة» . [1]

على أني أرى خلاف رأى الاستاذ Burdeau . ذلك أن القواعد الايديولوجية التي تحدد الاتجاه الاقتصادي والاجتماعي في الدولة والتي ينص عليها الدستور ،

(١) Burdeau : Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques 20e edit. 1984 . p . 74 .

لا تعتبر في نظري من المسائل الدستورية وتخرج بالتالي عن نطاق القانون الدستوري . وسبب ذلك أن مثل هذه القواعد عبارة عن اصول توجيهية منهجية توضح أهداف النظام الواجب سيادته في الدولة . أي مجرد مبادىء توضح معالم المجتمع وتوجه منهاج النظام فيه . وتعتبر القواعد التوجيهية المنهجية مجرد مبادىء لا تنتمى بذاتها الى أحكام القانون الوضعي . ومن ثم تتجرد من صفة الالزام الفوري ولا تعتبر بالتالي قواعد ملزمة ، بل مجرد اتجاهات غير ملزمة بذاتها توضح للمشرع مستقبلا معالم نشاطه عندما يتدخل ويضع مبادئها موضع التطبيق فيا يصدره من تشريعات اذا ما قام بذلك . (١)

المبحـــث الثالـــث
السلطة والحرية اساس تعريف القانون الدستوري

السؤال هنـا : هل الحرية الفردية أم السلطة ، حجر الأساس في تعريف القانون الدستوري ؟ هل القانون الدستوري هو قانون الحقوق والحريات الفردية ؟ أم هو قانون السلطة ؟ ان الازدواج بين السلطة والحرية يرتبط بفكرة الوجود في مجتمع منظم ، ووجود روابط بين الأفراد بعضهم مع بعض ، وبين الأفراد والسلطة العامة الحاكمة .

وهنا مشكلة الفرد والجماعة : الفرد وحريته والجماعة الحاكمة ومالها من سلطة في تنظيم المجتمع . وتظهر المشكلة حتما في ميدان القانون الدستوري حيث يعنى بتنظيم السلطة العامة في المجتمع وتحديد علاقتها مع الأفراد . وبمعنى آخر تكمن المشكلة في مدى علاقة السلطة بالأفراد وتحديد العلاقة المتبادلة بين سلطة الدولة ومن يتصرف باسمها وهي سلطات الدولة العامة وبين استقلال الأفراد وحرياتهم الخاصة . (٢) هذه المشكلة لها أهمية قصوى : ذلك ان المغالاة في استعمال السلطة يكون دائما على حساب الحرية الفردية ، الأمر الذي قد يؤدي الى ثورة شعبية تطالب بالحرية ، وهو ما تمثل في الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ . ومن ناحية أخرى فان المغالاة في الحرية يؤدي الى الفوضى وهدم المجتمع المنظم .

(١) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ، ص ١٧ - ١٨ .
(٢) J. Gicquel et A. Hauriou : Droit constitutionnel et institutions politiques 1985. P. 30 - 31 .

لذلك اختلف الفقه في تحديد مدلول القانون الدستوري . هل هو قانون السلطة العامة الذي يتضمن القواعد المنظمة للسلطة السياسية في الدولة ؟ أم هو قانون الحرية الذي ينظم حرية الأفراد وحقوقهم ؟

١ - القانون الدستوري تعبير عن الحرية :

الرأى القائل بأن الحرية حجر أساس القانون الدستوري يرتبط بفكر فلسفي وأحداث تاريخية ظهرت نتيجة رد فعل لنظام الحكم المطلق الذي كان سائدا قبل الثورة الفرنسية ، حيث ساد النظام الملكي المطلق الذي كان الملك يقرر أنه الدولة - وهو قول الملك لويس الرابع عشر - وحيث فقد الأفراد حقوقهم وحرياتهم أمام السلطة الملكية المطلقة . ازاء ذلك ظهرت كتابات فكرية في أوائل القرن الثامن عشر استندت الى فكر القانون الطبيعي ونظرية العقد الاجتماعي . وظهر المذهب الفردي الحر الذي يعلى الفرد وينادي بحريته واطلاق نشاطه .

فالمجتمع عبارة عن مجموعة من الأفراد ، والفرد هو الغاية من وجود الجماعة . واذا اطلقنا نشاط الفرد ، فان المبدأ الفردي يعمل من ناحية أخرى على تقييد نشاط السلطة الحاكمة في أضيق الحدود . ويقرر فكرة الدولة الحارسة التي تقتصر وظيفتها على مجرد كفالة الأمن الخارجي بالدفاع عن الأفراد ضد الاعتداءات الخارجية ويتولى ذلك جيش الدولة ، وحماية الأمن الداخلي للأفراد ويتولاه قوات الأمن والبوليس ، واقامة القضاء بين الأفراد . اما ماعدا ذلك فمتروك أمره الى الأفراد ، وعلى الدولة الحارسة الا تتدخل في ميدان حقوق الأفراد وحرياتهم حيث يتعين عليها احترامها وعدم التعرض لها لأنها حقوق وحريات طبيعية لصيقة بالفرد اكتسبها لمجرد آدميته .

لذلك قرر اعلان حقوق الانسان الفرنسي لعام ١٧٨٩ في مادته الأولى «الأفراد يولدون ويعيشون أحرارا» وفي المادة الثانية «هدف كل جماعة سياسية المحافظة على حقوق الانسان الطبيعية التي لا يمكن أن تسقط عنه» .

وهكذا ارتبطت دراسة مادة القانون الدستوري في جامعة باريس بمبدأ

الحرية السياسية . (١) حيث تقرر عام ١٨٣٤ انشاء أول كرسي في كلية الحقوق في جامعة باريس للقانون الدستوري وحدد برنامج دراسة هذه المادة على أساس الحرية طبقا لتعاليم المذهب الفردي الحر .

على أنه يؤخذ على الاتجاه السابق الذي يقرر أن القانون الدستوري تعبير عن الحرية ، أن الحرية اذا لم تنظم بأن يباشرها الأفراد في مجتمع يسوده سلطة عليا لا تعمل على التنظيم ، فانها تنتهى الى الفوضى وبالتالي الى الزوال بظهور النظم الاستبدادية . (٢)

٢ - القانون الدستوري تعبير عن السلطة :

رأى جانب من الفقه أن القانون الدستوري هو قانون تنظيم السلطة . (٣) فهو ظاهرة السلطة العامة في صورتها القانونية ، وهذا هو موضوع القانون الدستوري ، ولا يهم طبيعة نظام الحكم ، سواء كان مطلقا أو حرا .

وهذا الرأى على صواب في جانب منه . ذلك أن كل دولة يكون على رأسها سلطة سياسية تعمل على تنظيم المجتمع ، وهذه السلطة أحد اركان الدولة . الا أنه يؤخذ على الاتجاه الذي يقرر أن القانون الدستوري قانون تنظيم السلطة ما يلي : (٤)

- يؤدى هذا الرأى الى الاعتقاد بأن ممارسة السلطة غاية في ذاتها ، وأن السلطة تكون لصالح السلطة الحاكمة ، مع أن ممارسة السلطة يجب أن تكون لصالح المحكومين . فالسلطة مجرد وظيفة تباشر طبقا للقانون الذي يتعين الخضوع له وتطبيقه على الكافة ، أي على المحكومين وعلى الطبقة الحاكمة .

---

(١) Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 32.

(٢) J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 33.

(٣) Prélot et J. Boulouis : institutions politiques et droit constitutionnel 7e edit. 1978 . P. 32

Vedel : Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques. les cours de droit, 1960 – 1961 . P. 8 .

(٤) J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. P. 32.

— أغفل الفقه القائل بأن القانون الدستوري قانون تنظيم السلطة العامة ، العوامل التاريخية التي سادت المجتمع . فلقد انتقل المجتمع تحت ضغط مطالبة الأفراد بحرياتهم وبضرورة اشتراكهم في شئون الحكم من حكم مطلق الى حكم مقيد . أي من سلطة حاكمة مطلقة الى سلطة حاكمة مقيدة تجد حدودها في حرية الفرد واشتراكه في شئون الحكم .

٣ - القانون الدستوري أداة توفيق بين السلطة والحرية :

رأينا أن القول بأن القانون الدستوري تعبير عن الحرية بأن تكون الحرية حجر الأساس وصاحبه الأولوية في تعريف القانون الدستوري ، يتعين معه أن نضع اطارا وحدودا لتلك الحرية يمارسها الأفراد طبقا لما يقضي به القانون والا انقلبت الى فوضى لا حدود لها .

كما وأن القول بان القانون الدستوري تعبير عن السلطة ، بأن تكون السلطة حجر الأساس وصاحبة الأولوية في تعريف القانون الدستوري ، يتعين معه ان نضع حدودا لتلك السلطة لا يمكن تجاوزها بحيث تباشرها الهيئة الحاكمة طبقا لما يقضي به القانون والا انقلبت الى سلطة استبدادية .

وازاء ازدواجية وثنائية السلطة والحرية ، نادى جانب من الفقه (١) بضرورة التوفيق بينهما والعمل على ايجاد المعادلة بين الاثنين بحيث يتحقق التوازن بين السلطة والحرية . فلا أولوية لأحدهما على الآخر . بل التوازن والتوافق والتعايش معا من اجل الصالح العام في الدولة . ويكون القانون الدستوري قانون السلطة والحرية .

فالحرية لا تزدهر الا اذا قامت السلطة برعايتها والدفاع عنها . والسلطة يجب أن تباشرها الهيئات الحاكمة في حدود معينة لا يجوز تجاوزها . وهو ما يقوم به القانون الدستوري حيث يقوم بحماية الحرية والسلطة من التجاوز . (٢)

---

(١) A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 33 – 34 .

(٢) J. Cadart : Institutions politiques et droit constitutionnel T. I. 2e edit. 1979 . P. 22 .

مدلول القانون الدستوري :

باستعراض كافة المعايير والاتجاهات السابقة ، يمكن تعريف القانون الدستوري في نظري بأنه :

مجموعة القواعد القانونية الخاصة بتنظيم السلطة السياسية وحرية الفرد في الدولة .

المبحث الرابع
القانون الدستوري والنظم السياسية

رادف جانب من الفقه بين النظم السياسية والقانون الدستوري . فاعتبر أن «النظام السياسي لبلد من البلاد يقصد به نظام الحكم فيها وهو الذي يتناول شرحه علم القانون الدستوري» . [1] وعلى ذلك فالنظم السياسية ـ تبعا لهذا الرأى ـ عبارة عن نظم الحكم التي يتناول بيانها القانون الدستوري .

على أن جانبا من الفقه قد لاحظ عدم تطابق مدلول القانون الدستوري مع مدلول النظم السياسية ذلك أن هذه الاخيرة اوسع من مدلول القانون الدستوري .

فاذا كان القانون الدستوري ينظر الى السلطة السياسية أي الى نظام الحكم من خلال قواعده القانونية النظرية المجردة ، فان النظم السياسية تنظر الى مختلف الزوايا التي تحيط بنظام الحكم كالأنظمة الاجتماعية والاقتصادية والظروف الواقعية السياسية وكيفية سير القواعد النظرية الدستورية من الناحية التطبيقية العملية ، وذلك كله علاوة على القواعد النظرية الخاصة بنظام الحكم .

ويرتب انصار هذا الرأى القائل باتساع النظم السياسية عن القانون الدستوري أن دراسة الأولى تؤدي الى نتيجتين : [2]

---

(١) عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية ١٩٦٣ ، ص ٢١ ، ٢٢ .

(٢) Duverger : institutions politiques et droit constitutionnel 1 – Les grands Systemes politiques 16 e edit. 1980. p. 22.

اولها : اتساع الدراسة التقليدية وذلك بدراسة مختلف الظروف والقوى التي توجه نظام الحكم السياسي الخارجة عن مجموعة القواعد القانونية الخاصة بهذا الأخير : كالأحزاب السياسية والرأى العام وامور الدعاية والصحافة وغيرها . علاوة على دراسة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم التي ينظمها الدستور والقانون .

وثانيها : دراسة الموضوعات التقليدية للقانون الدستوري ليس فقط من خلال القواعد والنصوص القانونية النظرية المجردة ، بل دراستها علاوة على ذلك من خلال الواقع العملي . أي الدور الحقيقي لها من ناحية التطبيق الواقعي .

وعلى ذلك فاذا كان القانون الدستوري يعنى فقط بالقواعد القانونية النظرية لنظام الحكم ، فان النظم السياسية انما تعنى علاوة على ذلك بمختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والواقعية التي تؤثر في هذه القواعد النظرية . الأمر الذي يؤدي الى عدم الترادف بين القانون الدستوري والنظم السياسية ، حتى مثل البعض أمر ذلك بالاختلاف الذي يظهر بين القانون والواقع . (١)

ويرجع سبب سعة النظم السياسية عن تلك القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم الى تلك القوى الفعلية التي تسيطر على المجتمع ، تلك القوى التي تفوق في اهميتها وأثرها عما تنظمه القواعد القانونية من أحكام . فالعلاقة التي تربط السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية لا يحكمها فقط في واقع الأمر النظرية الدستورية التقليدية الخاصة بذلك ، بل تلك القوى الأساسية التي توجه المجتمع . فمثلا بقاء الوزارة في الحكم لا يتوقف أمره على دور البرلمان منها بقدر ما هو متوقف على دور النقابات والأحزاب السياسية وما تقوم به نحو الوزارات المختلفة . (٢)

على انه اذا كان لا ينظر الى النظم السياسية من مجرد القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم في الدولة بل من شتى النواحي المحيطة بها كالظروف الاجتماعية والاقتصادية ومختلف عوامل القوى السائدة في المجتمع ، فانه في نظري يجب الا نغالي أو نسرف في مدى اختلاف النظم السياسية عن الأحكام الخاصة بنظام الحكم في

---

(١) Duverger : Institutions politiques et droit constitutionnel 8 e edit. 1965. p. 7.

(٢) Burdeau : Traité de science politique. T. IV. P. 13 .

الدولة . ذلك أن هذه الأحكام الأخيرة تحتل المركز الرئيسي في دراسة النظم السياسية . كما وان القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم ليست مجرد قواعد نظرية صماء تبعد عما يحيط بها من مختلف الظروف والأحوال ، بل هي في واقع الأمر عبارة عن تصوير صحيح لنظام الحكم ومقوماته السائدة في الدولة .[1] أي عبارة عن القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم في الدولة في شتى النواحى والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولما كانت قواعد نظام الحكم تصور ظروف البيئة الحقيقية وتتمشى معها ، فانه عند تغير هذه الظروف وتطورها لابد لهذه القواعد الأولى ان لا تقف بعيدة عن ذلك ، اذ لابد من تعديلها بما يساير ظروف البيئة الجديدة ، والا اصبحت معرضة للاطاحة بها كلية . ولذلك تنص الدساتير دائما على كيفية تعديلها وتنقيحها كي تصبح دائما الصورة الحقيقية للمجتمع الذى تسود فيه .

كما وأن القواعد القانونية الخاصة بالسلطة السياسية أي بنظام الحكم لا تحول دون دراسة الواقع العملي التطبيقي لها حتى يستبين مدى اتفاق او انفصال القانون عن الواقع .

المبحث الخامس
مصادر القانون الدستوري

يمكن أن نرد مصادر قواعد القانون الدستوري الى : التشريع ، العرف ، والقضاء .

والتشريع عبارة عن تلك القواعد القانونية المدونة الصادرة عن سلطة مختصة وفقا لاجراءات معينة . وتعتبر الوثيقة الدستورية أي كتاب الدستور الصورة الأساسية للتشريع الدستوري ، وإن كان الى جانب تلك الوثيقة الأساسية تشريعات عادية لبعض الموضوعات الدستورية . ويعتبر التشريع المصدر الأول من مصادر قواعد القانون الدستوري .

(١) Duverger : institutions politiques et droit constitionnel. 1 – Les grands systemes politiques. 16 e edit. 1980. p. 22 – 23.

وتظهر اهمية العرف الدستوري خاصة في الدول التي تأخذ بنظام الدستور العرفي غير المدون . كما وأن هناك قواعد عرفية دستورية الى جانب الوثيقة الدستورية في الدول ذات نظام الدستور المدون .

أما القضاء وما اذا كان يعتبر مصدرا رسميا للقواعد الدستورية ، فان الأمر يختلف بين بلاد الثقافة القانونية اللاتينية كفرنسا ومصر ، وبلاد الثقافة القانونية الانجلوسكسونية كانجلترا حيث يسود نظام السوابق القضائية .

فبالنسبة للدول الأولى ذات الثقافة اللاتينية لا يعتبر القضاء مصدرا رسميا لقواعد القانون الدستوري . بينما يعتبر كذلك في الدول ذات الثقافة الانجلوسكسونية التي تأخذ بنظام السوابق القضائية حيث عملت هذه الاخيرة على تشييد غالبية القواعد الدستورية .[(١)]

لذلك فاننا سنقتصر على بحث التشريع والعرف كمصدرين للقانون الدستوري .

وما دمنا قد قصدنا بالتشريع هنا الوثيقة الدستورية ، فاننا سنقتصر على بحث الدستور كمصدر أساسي من مصادر القانون الدستوري ، باعتباره في الحقيقة اهم تلك المصادر .[(٢)]

الفــــرع الأول
الدستـــــــور

يقصد بالقانون مجموعة القواعد القانونية الملزمة بمعنى «القانون بمفهومه العام : أي كل قاعـدة عامـة مجردة ايا كان مصـدرهـا سواء أكان هذا المصدر نصا دستوريا ،

(١) سعد عصفور : القانون الدستوري ، ١٩٥٤ ، ص ٦٢ - ٦٥ .
(٢) سعد عصفور : المرجع السابق ، ١٩٥٤ ، ص ١٨٦ .

أم تشريعيا تقرره السلطة التشريعية المختصة بذلك ، أم قرارا اداريا تنظيميا»[1] أو كان هذا المصدر عرفا أو المبادىء القانونية العامة .

مبدأ علو الدستور :

ان مجموعة القواعد القانونية الملزمة ليست جميعها في مرتبة واحدة اذ تختلف في قوتها تبعا لاختلاف تدرجها .

ويقف الدستور على أعلى مدارج القواعد القانونية ، فهو التشريع الأعلى في الدولة الذي يسمو على جميع القواعد القانونية الأخرى .

اسباب علو الدستور :

تتميز القوانين الدستورية عن باقي القواعد الدستورية الأخرى بأن القوانين الدستورية تضع المبادىء الأساسية العليا للدولة التي تظهر في نظام الحكم في الدولة أي تنظيم شكل الدولة وطبيعة الحكم والسلطات العامة ، وكذلك الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة . بينما تتناول القواعد القانونية غير الدستورية باقي الأمور الأخرى التي تتصف بالعمومية والتجريد .

كما تتميز القوانين الدستورية عما عداها من القواعد القانونية في أن الجهة التي تقوم بانشاء الدستور تكون عادة غير الجهة التي تقوم بوضع التشريعات العادية أو الفرعية . وهي السلطة التشريعية بالنسبة للتشريعات العادية ، والسلطة الادارية بالنسبة للتشريعات الفرعية .

نتائج مبدأ علو الدستور :

١ - يتعين الالتزام والتقيد بالدستور من الأفراد ومن جميع سلطات الدولة : فيجب على السلطة التشريعية احترامه والتقيد به فيما تقرره من تشريعات . كما يجب على السلطة القضائية احترامه وتطبيق احكامة اذا ثار ذلك في مجال دعوى تطرح أمامها .

---

(١) حكم المحكمة الأدارية العليا المصرية : مجموعة المبادىء التي قررتها المحكمة . السنة الثالثة ص ١٦٩١ . حكم محكمة القضاء الاداري المصري : مجموعة مجلس الدولة . السنة السادسة ص ١٣٥٧ .

كما يتعين على السلطة الادارية التقيد به فيما تجريه من تصرفات وأعمال ، والا عدت الأعمال الادارية التي تصدر على خلاف ما يقضى به الدستور أعمالا غير مشروعة يحق الغاؤها والتعويض عنها .

ولقد انعقد الاجماع على أنه يتعين على الدولة وجوب التزام الدستور «في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات ادارية ، باعتبار الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادىء القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين . والدولة في ذلك انما تلتزم اصلا من اصول الحكم الديمقراطي هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور» . (١)

٢ - لا يمكن تعديل الدستور الا بقوانين دستورية ، أي بقوانين من ذات قوته ودرجته .

وعلى ذلك فلا يمكن تعديل نص دستوري الا بواسطة نص دستوري آخر . بمعنى أنه لا يمكن أن يعدل قانون عادي الدستور ، لانه لا يمكن للأدنى ان يعدل الأعلى . والعكس هو الصحيح بمعنى انه يمكن أن يعدل نص دستوري قانون عادي ، لأن الأعلى يعدل الأدنى .

٣ - ثبات القوانين الدستورية . ذلك أن الدساتير الجامدة تتطلب لتعديلها اجراءات خاصة تفوق في شدتها اجراءات تعديل القوانين العادية . وما دام الأمر كذلك فان الدساتير نظرا لصعوبة تعديلها تكون اكثر ثباتا واستقرارا من القوانين العادية .

الا ان ذلك لا يعنى الثبات المطلق أو الاستقرار الدائم لأنه يجب على الدساتير أن تساير مقتضيات وظروف البيئة ، فاذا ما تطورت الظروف السياسية والاجتماعية فانه يجب على الدستور أن يتلاءم مع هذه الظروف والأحوال الجديدة . ويكون ذلك بواسطة تعديله وتنقيحه .

---

(١) حكم محكمة القضاء المصري : مجموعة مجلس الدولة السنة السادسة ص ١٣٥٧ .

مدلــــول الدستــــور :

قد يعرف الدستور بأنه الوثيقة الأساسية التي تبين شكل الحكم في الدولة وتنظم السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتحدد اختصاصاتها .

وبعبارة أخرى ، تلك الوثيقة التي تبين نظام الحكم في الدولة . هذا هو المعيار الشكلي في تعريف الدستور الذي ينظر الى الوثيقة الدستورية أى الى كتاب الدستور فيما تضمنه من أحكام ونصوص .

ويلاحظ تطابق تعريف الدستور من الناحية الشكلية مع تعريف القانون الدستوري طبقا للمعيار الشكلي ما دام أن هذا القانون هو كتاب الدستور ذاته .

كما يلاحظ أن أوجه النقد التي وجهت الى تعريف القانون الدستوري طبقا للمعيار الشكلي ، هي ذاتها بالنسبة لتعريف الدستور على أساس شكلي .

وقد يعرف الدستور على أساس معيار موضوعي . فلا ينظر الى الوثيقة الدستورية ذاتها بل ينظر الى القواعد القانونية التي تعد في جوهرها وموضوعها من المسائل الدستورية .

فالدستور - تبعا للمعيار الموضوعي - هو مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة .

ويلاحظ هنا اتفاق مدلول القانون الدستوري مع تعريف الدستور من الناحية الموضوعية . وان اختلفا في ان القانون الدستوري قد ينصرف الى بحث مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظم الحكم في اكثر من دولة ، بينما ينصرف الدستور الى بحث هذه القواعد في دولة بالذات . ويكون بذلك مجال الدستور اضيق من مجال القانون الدستوري .

ولكل دولة دستور . ذلك أن لكل دولة قواعد تتعلق بنظام الحكم بغض النظر ما اذا كان الدستور مدونا أم غير مدون .

ولكل دولة دستور بغض النظر عن طبيعة نظام الحكم في الدولة ، سواء كان الحكم مطلقا أو مقيدا ، وأيا كانت الفلسفة السياسية التي تدين بها الدولة .

فالدستور «بمثابة القناة التي تعبرها السلطة من قبل صاحبها - الدولة - الى الممارسين لهذه السلطة وهم فئة الحكام» . (١)

على أنه الى جانب نصوص الدستور ومواده المختلفة ، قد يظهر ما يسمى باعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير. فما هي الطبيعة القانونية لكل من اعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير؟ هل لها قوة الزامية ؟ وما مدى درجة هذه القوة بالنسبة للدستور؟ هل هي معادلة له ؟

المطلـــب الاول
طبيعـــة اعلانـــات الحقـــوق

تعمل السلطة العليا على أثر قيام نظام جديد يختلف في اصوله ومبادئه عما سبقه ، تسجيل أسس المجتمع الجديد وما يجب أن يسود فيه من مبادىء في وثيقة ، حتى يتاح لكل فرد حاكم أو محكوم أن يتعرف على فلسفة النظام الجديد ومبادئة وما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات وذلك بغية سيادة الثقة والاستقرار بين الفرد والجماعة .

لذلك عمل رجال الثورة الفرنسية على صياغة الفلسفة السياسية للثورة ومبادئها بعد انهيار الملكية المطلقة في وثيقة اعلان حقوق الانسان ، تلك الوثيقة التي أقرتها الجمعية الوطنية عام ١٧٨٩ والتي احتوت على طائفتين من الأحكام : احداها خاصة بالحقـوق الأساسية للافراد . والأخرى تبين المبادىء التي يقوم عليها نظام الحكم السياسي كمبدأ سيادة الأمة ومبدأ فصل السلطات . (٢)

على أنه اذا كان قد سبق وثيقة اعلان الحقوق الفرنسية اعلانات أخرى صدرت

---

(١) Burdeau : op. cit. 20 edit. 1984. p. 61 .

(٢) Laferriére : manuel de droit constitutionnel 2e edit. p. 46 - 47 .

في الولايات المتحدة الامريكية بعد اعلان استقلال الولايات عن انجلترا مثل الاعلان الصادر عن ولاية فرجينيا في ١٢ يونيه عام ١٧٧٦ بعد اقراره من جمعية هذه الولاية . فانه لم يكتب لهذه الاعلانات الذيوع والانتشار كالوثيقة الفرنسية [١] التي تعتبر بحق اشهر اعلانات الحقوق نظرا لتسجيلها مبادىء كان لها الأثر الاكبر في نشر الحرية والديمقراطية ليس فقط داخل فرنسا بل وخارجها . ولقد بلغ من اهمية هذه الوثيقة أن اعتبرها دستور عام ١٧٩١ مقدمة له ، كما تمسكت بها مقدمة كل من دستور ١٩٤٦ ودستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ .

القيمة القانونية لاعلانات الحقوق :

يثار التساؤل حول القيمة القانونية لاعلان الحقوق الفرنسي ولاعلانات الحقوق بوجه عام ، هل لها القوة الالزامية أم أنها مجردة عن ذلك ؟

اختلف الفقه الفرنسي في هذا الأمر ، وانقسم في ذلك الى اتجاهين :

١ ـ الاتجاه المنكر للقيمة القانونية لاعلانات الحقوق :

أنكر البعض على اعلانات الحقوق كل قيمة قانونية ملزمة . فهي في نظرهم مجرد عرض واعلان لمبادىء مذهبية فلسفية ، فلا يمكن اعتبارها والحالة هذه بمثابة القواعد القانونية الملزمة كأحكام القانون الوضعي . [٢]

وهكذا تتجرد اعلانات الحقوق ـ في نظر هذا الجانب من الفقه ـ من صفة الالزام القانوني .

٢ ـ الاتجاه المقرر للقيمة القانونية لاعلانات الحقوق :

قرر غالبية الفقه الفرنسي لاعلانات الحقوق الحجية القانونية الملزمة . وإن اختلف

(١) Burdeau : Traité de Science politique. T. III. P. 114. et S.
(٢) Carré De Malberg : contribution a la theorie de L'Etat. T. I. P. 578 et S.
A. Esmein : Elements de droit constitutionnel 3e edit. T. I. P. 591. et s.

الفقه في مدى الالزام القانوني الذي تتمتع به مثل هذه الاعلانات .

أ - يرى جانب من الفقه أن قوة الزام اعلانات الحقوق لا تعادل فقط القواعد الدستورية ، بل ان قوة الزامها تعلو الدستور ذاته .

وعلى ذلك تعتبر اعلانات الحقوق تشريعات لها قوة قانونية عليا . فهي لا تقيد المشرع العادي فحسب ، ولكنها تقيد أيضا المشرع الدستوري . فهي القانون الأساسي الذي يقيد كل مشرع في الدولة .

وينتج عن ذلك - في نظر هذا الجانب من الفقه - أن «القانون على درجات ثلاث تعلو كل منها الأخرى : اعلانات الحقوق ، القوانين الدستورية ، والقوانين العادية . لذا يلتزم المشرع الدستوري باعلانات الحقوق كما يلتزم المشرع العادي بالدستور» . (١)

على أنه يؤخذ على هذا الرأى أنه ليس هناك ما يعلو الدستور : فالدستور هو القانون الأعلى في الدولة . وتبعا «لمبدأ تدرج القوانين فلا يوجد الا درجتان : القوانين الدستورية والقوانين العادية» وعلى ذلك فلا يمكن أن نعطى لاعلانات الحقوق صفة القوانين التي تعلو الدستور (Supra constitutionnelle) (٢)

ب - يرى جانب من الفقه أن لاعلانات الحقوق قوة قانونية معادلة للدستور . ومن ثم فان قوتها تعلو القوانين العادية وتلزم بالتالي المشرع العادي باتباعها وعدم الخروج عليها .

ولقد استند هذا الجانب من الفقه على ثلاث حجج لتدعيم وجهة نظره . (٣)

أولهـــــا :

حجـة تاريخية واقعية من مقتضـاهـا أن اعـلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩ كان

---

(١) Duguit : Traité de droit constitutionnel. T. III. P. 561 .

(٢) Laferriére : OP. cit. P. 343 .

(١) A. Hauriou: Droit constitutionnel et institutions politiques 1966. p. 187 – 188.

يعتبر جزءا لا يمكن فصله عن النظم الدستورية في نهاية القرن الثامن عشر وفي الوقت الحالي ايضا . وهو ما قررته فعلا الدساتير الفرنسية عام ١٧٩١ ، ١٩٤٦ ، والدستور الحالي لسنة ١٩٥٨ .

ثانيهـــا :

أن الولايات المتحدة الامريكية تعمل على مساواة اعلانات الحقوق بقوة الدساتير ذاتها . ذلك أن القضاء يفرض رقابته على دستورية القوانين من ناحية ضرورة موافقتها ليس فقط لأحكام الدستور بل كذلك لاعلانات الحقوق السائدة هناك .

وثالثهـــا :

تصور البعض ـ كالعميد هوريو ـ انه لا يسود في الدولة دستور واحد فحسب . بل هناك في حقيقة الأمر دستوران : دستور الدولة السياسي . وهو الذي يبين نظام الحكم في الدولة ، ويحكم بالتالي تنظيم ونشاط السلطات العامة . أما الدستور الآخر فهو الدستور الاجتماعي للدولة الذي يقرر أساس النظام الاجتماعي الذي تعيش في ظله الجماعة والذي يصور على وجه الخصوص طبيعة العلاقة بين الدولة والأفراد . ويعنى بذلك ما تقرره اعلانات الحقوق من مبادىء وأحكام .

فاذا اعتبرنا أن الدستور السياسي للدولة عبارة عن وثيقة قانونية لها الصفة الالزامية العليا ، وجب علينا كذلك أن نعطى هذه الصفة للدستور الاجتماعي ، نظرا للقيمة المتعادلة بين هذين الدستورين .

لذلك اعطى هذا الجانب من الفقه لاعلانات الحقوق قوة الزامية قانونية مساوية للدستور ذاته ، بحيث تتعادل اعلانات الحقوق مع الدستور في الدرجة والقوة .

هذا ولقد قرر انصار هذا الرأى أنه يجب ملاحظة حالة ما اذا تضمنت اعلانات الحقوق بعض المبادىء غير المحددة التي يتعذر تطبيقها عمليا . فان مثل هذه المبادىء تعتبر توجيهات وارشادات يتعين على المشرع وعلى السلطة التنفيذية اتباعها . (١)

(١) A. Hauriou : op. cit. 1966. p. 183

جـ - رأى جانب آخر من الفقه الفرنسي أن اعلانات الحقوق تحتوي على نوعين من الاحكام . (١)

أحكـــام وضعيـــة : (٢)

وهي عبارة عن نصوص محددة تنتمى بمظهرها وجوهرها الى أحكام القانون الوضعي . فهي نصوص قانونية دستورية ملزمة بذاتها ويتعين تطبيقها فورا ، شأنها في ذلك شأن نصوص القانون الوضعي . ومن أمثلة هذه النصوص المادة العاشرة من اعلان الحقوق الفرنسي لسنة ١٧٨٩ التي تعلن حرية الرأى والعقيدة بشرط عدم المساس بالنظام العام .

وكذلك المادة السابعة عشر من هذا الاعلان التي تقضى بأن الملكية الفردية حق مصون مقدس ، فاذا ما تطلبت الضرورة العامة الثابتة على نحو قانوني أن تنزع ملكية احد فيكون ذلك على أساس تعويض عادل يدفع مقدما .

قواعد توجيهية او منهجية : (٣)

وهي عبارة عن أصول علمية فلسفية توضح وتوجه أهداف النظام الواجب سيادته في الدولة . أي عبارة عن مبادىء توضح معالم واهداف المجتمع وتوجه منهاج النظام فيه .

لذلك تعتبر القواعد التوجيهية أو المنهجية مبادىء غير محددة النصوص لا تنتمى بذاتها الى أحكام القانون الوضعي . ومن ثم تتجرد بذاتها من صفة الالزام الفوري الحال ، ولا يمكن أن تعتبر بالتالي بمثابة قواعد ملزمة يمكن الاحتجاج بها في مواجهة السلطات العامة .

ومن أمثلة القواعد التوجيهية أو المنهجية اعلان حق العمل لكل مواطن ، والحق

---

(١) Burdeau : Traité de Science politique. T. III. p. 127 et s.
Droit constitutionnel et institutions politiques 7e edit. p. 63.

(٢) Dispositions – regles.

(٣) Dispositions – programmes.

في المعونة في حالة الشيخوخة والمرض والعجز عن العمل أو البطالة .

مثـل هذه القـواعد توضح للمشرع مستقبلا معالم نشاطه . بأن يعمل على احترامها بألا يصدر تشريعا يخالف في أحكامه مبادىء هذه القواعد ، والاعدّ مثل هذا التشريع غير دستوري .

من ذلك يبين الفرق بين الأحكام الوضعية والقواعد التوجيهية أو المنهجية : في أن الأحكام الأولى تنتمى الى أحكام القانون الوضعي وتعتبر بالتالي نصوصا قانونية محددة ملزمة بذاتها وقابلة للتطبيق الفوري . اما القواعد الثانية فهي مجرد اصول علمية فلسفية غير ملزمة بذاتها وتنتظر من المشرع تدخله كي يضع مبادئها موضع التطبيق والالزام فيما يصدره من تشريعات في حالة قيامه بذلك . [1]

المطلـــــب الثانـــــي
طبيعـــــة مقدمـــــات الدساتـــــير

تحتل مقدمة الدستور صدره وبدايته قبل سرد مواده المختلفة . وقد تتضمن مقـدمة الدستور مبادىء هامة يمكن أن ينتظم بعضها في فقرات معينة ، ويسرد البعض الآخر على نحو علمي فلسفي .

ولقد اختلف الفقه الفرنسي حول مدى القيمة القانونية لمقدمة الدستور ، وظهر ذلك بالنسبة لمقدمة دستور ١٩٤٦ الفرنسي والدستور الحالي لسنة ١٩٥٨ . [2]

فلقد رأى البعض أن لمقدمة الدستور جميعها قوة قانونية معادلة للدستور ما دامت أنها جزء منه .

على اني أرى أنه يستحسن الرجوع في هذا الشأن الى التفرقة بين الأحكام الوضعية والقواعد المنهجية السابق بيانها بالنسبة لاعلانات الحقوق .

(١) Burdeau : Traité de science politique. T. III. P. 130.

(٢) Mignon : La valeur Juridique du preambule. D. 1951. chr. 228.
Burdeau : Traité de Sciences politiques. T. III. P. 130. et s.

ذلك أن مقدمة الدستور قد تحتوي على نوعين من الاحكام :

١ - احكـــام وضعيـــة :

هي عبارة - كما سبق ورأينا - عن نصوص محددة تنتمى مظهرها وجوهرها الى أحكام القانون الوضعي . فهي نصوص قانونية ملزمة بذاتها ويتعين تطبيقها فورا ، شأنها في ذلك شأن نصوص القانون الوضعي .

فاذا ما احتوت مقدمة الدستور على نصوص وضعية محددة تكون لهذه النصوص الصفة الالزامية التي تعادل قوة مواد الدستور ذاتها .

وسبب ذلك أن قوة الدستور العليا لا تبدأ فقط بمواده الأصلية الواردة به ، بل تبدأ بما يحتويه الدستور بأكمله من مواد وأحكام محددة سواء ورد ذلك في مواد الدستور ذاتها أو في مقدمته التي تعتبر جزءا لا يمكن فصله عنه .

وبالتالي يتعين تطبيق هذه الأحكام الوضعية فورا شأنها في ذلك شأن باقي مواد الدستور ما دامت أنها عبارة عن نصوص قانونية محددة ملزمة بذاتها وقابلة للتطبيق الفوري . ويكون لها قوة دستورية عليا تعادل قوة باقي مواد الدستور .

٢ - قواعد توجيهية او منهجية :

هي عبارة - كما سبق ورأينا - عن أصول علمية فلسفية تصور روح وضمير الجماعة وتعمل على توضيح معالم وأهداف النظام الذي يجب أن يسود في المجتمع .

لذلك تعتبر هذه القواعد مبادىء غير محددة النصوص ولا يمكن أن تعتبر بالتالي قواعد ملزمة يمكن الاحتجاج بها في مواجهة السلطات العامة .

ومن ثم تتجرد من صفة الالزام الفوري الحال ، وتنتظر من المشرع تدخله كي يضع مبادئها موضع التطبيق والالزام ، فيما يصدره من تشريعات عند قيامه بذلك . فاذا ما أصدر المشرع تشريعا يخالف هذه القواعد عدّ هذا التشريع غير دستوري .

الفـــرع الثانـــي
العـــرف الدستـــوري

لما كان التشريع هو المصدر الأساسي للقانون الدستوري ، فاننا قد تعرضنا للدستور باعتباره أهم مصادره .

ولما كنا قد قررنا اننا سنقتصر على التشريع والعرف وحدهما كمصدرين للقانون الدستوري ، فانه يبقى التعرض للعرف الدستوري كمصدر من مصادر القانون الدستوري .

هنا يتعين ان نفرق بين العرف الدستوري [1] والدستور العرفي . [2]

فالدستور العرفي : هو الدستور غير المدون الذي لم تستمد أحكامه عن طريق التشريع . فلم يقرر قواعده المشرع الدستوري ولم يدونها في وثيقة دستورية . بل استمدت أحكامه عن طريق العرف الذي استقر فاكتسب مع الزمن قوة القوانين الدستورية . ومثال هذه الدساتير العرفية الدستور الانجليزي الذي يعتبر دستورا عرفيا غير مدون .

أما العرف الدستوري : فانه قد يظهر في الدول ذات الدساتير المدونة . بمعنى أنه يوجد الى جانب الدستور المدون قواعد دستورية عرفية تكمل أحكامة وتسد مواضع النقص فيه وقد تعدل هذه القواعد بعض أحكام الدستور المدون .

أولا : تعريف العرف الدستوري

العرف الدستوري عبارة عن عادة تتصل بنظام الحكم في الدولة تدرج الهيئات العامة الحاكمة على استعمالها ، بحيث تصبح هذه العادة قاعدة عامة ملزمة .

ثانيا : عناصر العرف الدستوري

يتكون العرف الدستوري من عنصرين :

(١) Coutume constitutionnelle .
(٢) Constitution coutumiere .

عنصر معنوي : من مقتضاه أن يقوم في ذهن الهيئات العامة الحاكمة وضميرها الاعتقاد بأن هذه القاعدة العامة ملزمة قانونا .

عنصر مادي : يتمثل في الاعتياد على تكرار هذه القاعدة بحيث يجب أن تصدر الأعمال المتكررة من الهيئات العامة الحاكمة في الدولة .

ويجب أن يكون للاعتياد على التكرار صبغة عامة ، أي يكون متبعا ممن يعنيهم الأمر .

ويكون الاعتياد منتظما أي متبعا بلا انقطاع . ومستقرا أي قديما بأن يمضى زمن كاف يؤكد استقرار العرف الدستوري .

ثالثا - صور وقوة العرف الدستوري

يظهر العرف الدستوري في الصور التالية :

١ - العـــرف المفســـر :

يفترض في هذه الحالة أن هناك نصا غامضا من نصوص الدستور المدون ، فيقتصر هدف العرف هنا على تفسير هذا النص من الدستور وتحديد معناه وايضاحه . فالعرف هنا لا ينشىء قاعدة قانونية جديدة ، بل يرتكز على النص الدستوري المدون مفسرا وموضحا اياه .

والعـرف الدستوري المفسر «يعتبر جزءا من الدستور المدون الذي يفسره . ويكون له ذات القيمة القانونية التي تكون لهذا الدستور» . (١)

وسبب ذلك أن العرف المفسر يقتصر على مجرد تفسير الدستور الذي يعتبر أساسا له . فهو مرتبط به وتابع له . فيكون له بالتالي ذات القيمة القانونية وقوة الدستور ذاته .

(١) Duverger : Manuel de droit constitutionnel et de Science politique. 5e ed. P. 201 .

٢ ـ العـــرف المكمـــل :

يفترض في هذه الحالة وجود قصور في نصوص الدستور ذاته بسكوت الدستور على تنظيم موضوع من الموضوعات . فالعرف في هذه الحالة لا يستند على نص دستوري كالحالة السابقة ، بل يكون دوره هنا تكملة ما يعترى النصوص الدستورية من نقص وسكوت ، وبذلك فهو ينظم موضوعا لم ينظمه الدستور ذاته .

ويكون للعرف المكمل قوة الدستور وذلك كالعرف المفسر تماما لأنه «في واقع الأمر يرتكز على تفسير سكوت الدستور المدون» . (١)

على أن البعض قد رأى أن قوة العرف المكمل لا ترقى الى مرتبة الدستور ذاته ، وانما يكون له قوة التشريعات العادية . اذ يمثل هذا العرف ـ في نظرهم ـ الارادة المفترضة للمشرع الدستوري التي لا تصل الى حد النصوص الدستورية ذاتها . (٢)

٣ ـ العـــــرف المعـــدل :

يهدف العرف المعدل الى تعديل أحكام الدستور وذلك بالاضافة اليها أو الحذف منها .

ففي حالة الاضافة يفترض أن الدستور قد نظم موضوعا معينا . الا أن دور العرف المعدل هناك يكون باضافة أحكام عرفية تعدل من هذا التنظيم الذي اورده الدستور .

وهنا يختلف العرف المعدل عن العرف المكمل : من أن الثاني يفترض سكوت الدستور عن موضوع معين فهو يفسر هذا السكوت ويكمل ما في ذلك من نقص . أما العرف المعدل فيفترض فيه أن الدستور قد اورد تنظيما لموضوع معين ويكون الهدف من الاضافة تعديل هذا التنظيم الدستوري .

---

(١) Duverger : op. cit. p. 202 .

(٢) سعد عصفور : القانون الدستوري ١٩٥٤ ، ص ٨٨ .

وفي حالة الحذف يفترض أن الدستور قد أورد حكما دستوريا . الا أن هذا الحكم قد اهمل تطبيقه وذلك بعدم الاستعمال . لذلك يهدف العرف المعدل هنا الى حذف والغاء هذا النص الدستوري .

ومثال ذلك عدم استعمال رئيس الجمهورية في فرنسا سلطته في حل مجلس النواب الذي كان يقضي به النظام الدستوري لسنة ١٨٧٥ . فهل يسقط حق رئيس الجمهورية قانونا في هذا الميدان لعدم استعمال حقه المقرر في الدستور؟ بمعنى هل يمكن الغاء هذا الحق وحذفه ؟

يجب أن نتساءل أولا عما اذا كان من الممكن الاعتراف بوجود عرف معدل لأحكام الدستور بالاضافة والحذف ؟ أي هل يمكن أن ينشأ عرف يعدل من أحكام الدستور ؟

عارض البعض في امكان وجود عرف يعدل من أحكام الدستور . لأن تعديل أحكام الدستور له طرقه واجراءاته القانونية الخاصة بذلك . وهي ما ينص عليها الدستور وينظمها في مواد خاصة يتحتم اتباعها دون غيرها .

ولذا فلا يمكن أصلا التسليم بوجود عرف يعدل من الدستور . لأن في هذا مخالفة لأحكام الدستور التي تبين وتنظم اجراءات وطرق تعديله وهي التي يجب اتباعها وحدها في هذا الميدان .

وعلى خلاف الرأى الأول يرى البعض امكان تعديل العرف لأحكام الدستور . ويعدون ذلك أمرا طبيعيا لأن العرف هنا انما يعبر عن ارادة الأمة وضميرها . وما دامت السيادة للأمة فهي تعتبر السلطة العليا التي يجوز لها أن تعدل من أحكام الدستور .

وعلى العموم فان هذا الخلاف انما هو مجرد خلاف فقهي نظري لا تظهر اهميته من الناحية العملية التي تعترف فعلا بوجود هذا العرف المعدل للدستور . وهو أمر لا يمكن انكاره عمليا مهما قيل من حجج نظرية مخالفة . (١)

---

(١) Duverger . op. cit. p. 202 – 203 .

ولا أدل على ذلك ما أثبته الواقع العملي في لبنان . فلقد قضت المادة ٥٣ من الدستور اللبناني بأن «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمى منهم رئيساً» ومن مقتضى هذا النص أن تعيين الوزراء يسبق تعيين رئيس الوزراء ما دام ان هذا الأخير ـ على حد نص المادة السابقة ـ يختار من بين الوزراء .

على أن العرف الدستوري قد جرى على اختيار وتعيين رئيس الوزراء أولا ثم يأتي بعد ذلك تعيين الوزراء الذي يتم بناء على اقتراح الأول . (١)

وعلى ذلك ، فلو سلمنا بامكان وجود العرف المعدل لأحكام الدستور من الناحية العملية ، فانه يجب علينا بعد ذلك أن نتساءل عن مدى قوته القانونية . هل له ذات القوة القانونية التي تكون لأحكام النصوص الدستورية ، أم له قوة تختلف عن هذه الاخيرة ؟

اختلف الفقه كذلك في هذا الأمر : فيرى البعض أن العرف العدل له ذات قوة النصوص الدستورية لما له من قوة تزيد على قوة التشريع العادي أي القوانين العادية لأنه اقرب من هذه الاخيرة الى ضمير الجماعة ، الأمر الذي يجعله في مستوى يعادل قوة النصوص الدستورية . كما استندوا في تبرير قولهم هذا على الاعتبارات الواقعية التي اثبتت قوة العرف المعدل عمليا في تعديل أحكام الدستور .

ويرى البعض أن العرف هنا له قوة أدنى من قوة النصوص الدستورية ، وقوته في هذا الخصوص توازي وتعادل قوة القوانين العادية فقط . على أساس ان العرف والقوانين العادية يمثلان اقرار المشرع لهما . فهو يقرر القوانين العادية صراحة ويقرر العرف ضمنا .

وأرى ان قوة العرف المعدل تعادل قوة النصوص الدستورية ذاتها ، والا استحال على هذا العرف أن ينتج أثره القانوني ازاء الدستور . اذ لو اعطينا العرف المعدل قوة القوانين العادية ، فانه لن يستطيع بداهة أن يعدل النصوص الدستورية لأنه لا يمكن للقاعدة القانونية الأدنى أن تعدل قاعدة قانونية أعلى منها . (٢)

(١) محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ١٩٧٩ ص ٥٦٩ .
(٢) محسن خليل : المرجع سالف الذكر ، ص ٥٧٠ .

الفصـــــل الثانـــــي
ماهيــــة النظـــام الدستـــوري

لكل دولة دستور ، ذلك أن لكل دولة قواعد تتعلق بنظام الحكم مهما كان طبيعة نظام الحكم ، وأيا كانت الفلسفة السياسية التي تدين بها الدولة .

ألا انه يجب أن نفرق بين دولة لها دستور ، (١) ودولة دستورية . (٢)

فاذا كان لكل دولة دستور مهما كان نظام الحكم فيها ، فان الدولة الدستورية هي السلطة المقيدة لصالح الحرية الفردية . فالدولة الدستورية هي الديمقراطية الدستورية (٣) حيث تسود السلطة المقيدة لا السلطة المطلقة . أي الدولة التي يسود فيها توازن السلطة والحرية بأن يسود فيها نظام الحكومة المقيدة غير المطلقة وتصان فيها حقوق الأفراد وحرياتهم .

بهذا يتضح اختلاف مدلول دولة ذات دستور ، ودولة دستورية . بينما يتضح الترادف بين الدولة الدستورية ، ودولة ذات نظام دستوري .

مدلول النظام الدستوري

يرتبط النظام الدستوري أو الدولة الدستورية بالنظام الديمقراطي الحر .

ومن ثم فاذا كان لكل دولة دستور ، فقد لا يكون لها نظام دستوري . وذلك اذا لم تعتنق النظام الديمقراطي الحر .

والنـظام الـدستوري (٤) هو ذلك النظام الذي تسود فيه السلطة المقيدة مع الاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم بحيث تخضع السلطة والحرية لقواعد قانونية عليا يتعين الالتزام بها .

---

(١) Etat ayant une constitution

(٢) Etat constitutionnel.

(٣) Burdeau. op. cit. 1984. p. 62.

(٤) Laferrière : Manuel de droit constitutionnel. 1947. p. 265 et s.
Burdeau : Traité de science politique 1950 T. III. P. 19 .

الشروط الواجب توافرها للدولة ذات النظام الدستوري :

١ ـ وجود حكومة قانونية :

اذا كان لكل دولة دستور ، فانه لا يكفي وجود قواعد قانونية عليا تبين نظام الحكم في الدولة حتى نضفى عليها وصف النظام الدستوري .

ذلك أن النظام الدستوري يحتم وجود حكومة قانونية . بمعنى ضرورة الخضوع لحكم القانون .

فالحكومة القانونية هي تلك الحكومة التي تخضع لحكم القانون . بمعنى خضوع السلطات العامة في الدولة للقانون ، بأن تتقيد سلطات الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية في جميع ما تجرية من تصرفات بالقانون . كما وأن الحكومة القانونية يلتزم فيها الأفراد كذلك بحكم القانون . الأمر الذي يؤدي الى القول أن مدلول الحكومة القانونية خضوع السلطة الحاكمة والطبقة المحكومة لحكم القانون .

ويقصد بالقانون ، مجموعة القواعد القانونية الملزمة تبعا لاختلاف تدرجها . أي التشريعات الدستورية ، والتشريعات العادية التي تقررها السلطة التشريعية ، واللوائح التي تقررها السلطة التنفيذية . الى جانب القواعد القانونية غير المدونة التي تتمثل في العرف والمبادىء القانونية العامة .

واذا كان يتعين على سلطات الدولة والأفراد الخضوع لحكم القانون ، فانه يتعين تقرير جزاء على مخالفة القانون حتى يتحقق سيادة القانون .

الحكومة الاستبدادية : هي تلك الحكومة التي لا تخضع فيها السلطة الحاكمة لحكم القانون . فارادتها هي القانون بحيث يكون لها أن تقرر ما تشاء دون الخضوع فيما تجرية من تصرفات لحكم القانون .

واذا كانت الحكومة الاستبدادية تقرر أن ارادة السلطة الحاكمة هي القانون وحده . وأنه يجوز لها عدم الخضوع للقانون أو الالتزام به بل التحلل منه ومن أي قيد قانوني فيما تجرية من أعمال . فان الحكومة الاستبدادية تخالف تماما الحكومة القانونية التي تخضع للقانون .

الأمر الذي يؤدي الى القول أن الدولة ذات الحكومة الاستبدادية لا تعتبر ذات نظام دستوري .

الحكومة البوليسية : وهي ترادف الحكومة الاستبدادية . ذلك أن ارادة كليهما هي القانون ، بحيث يختفي الالتزام والخضوع لحكم القانون ويسود التحلل وعدم التقيد بالقانون .

على أن البعض قد ميّز بين الحكومة الاستبدادية والحكومة البوليسية من ناحية أن السلطة في الحكومة الأولى تسعى لتحقيق صالحها الشخصي ، بينما الحكومة الثانية تستهدف صالح الجماعة . فالحكومة الاستبدادية غير مقيدة بأي قيد سواء من حيث الوسيلة أو من ناحية الغاية . أما الحكومة البوليسية «فالحاكم وان كان غير مقيد من حيث الوسيلة فهو مقيد من حيث الغاية»[1] . ذلك أن حريته في اتخاذ ما يراه من الاجراءات مشروط أمرها بتحقيق صالح الجماعة لا الصالح الشخصي .

على أن وجهة النظر هذه لم توضح كيف يمكن التحلل بداءة من حكم القانون ومع ذلك تبتغي السلطة الحاكمة تحقيق الصالح العام لا الصالح الخاص .

إن التحلل من حكم القانون ترتبط فيه الوسيلة بالغاية . فالتحلل من حكم القانون يهدف دائما الى تحقيق الصالح الخاص . ذلك أن التحلل من كل قيد قانوني ينتهي به الأمر الى اهدار الصالح العام لتحقيق الصالح الشخصي .[2]

من ذلك يتضح ترادف مدلول الحكومة الاستبدادية مع مدلول الحكومة البوليسية . الأمر الذي يؤدي الى القول أن الدولة ذات الحكومة الاستبدادية أي ذات الحكومة البوليسية لا تعتبر ذات نظام دستوري .

الحكومة الفعلية او الواقعية[3] : هي التي يتم تشكيلها على خلاف ما يقضي به الدستور وتباشر اختصاصاتها على خلاف احكام الدستور .

---

(١) ثروت بدوي : النظم السياسية ١٩٧٠ ص ١٣٧ .
(٢) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ص ٣٨٩ .
(٣) Gouvernement de fait .

واذا كان الأمر كذلك تعد الحكومة الفعلية حكومة غير قانونية ولا ينطبق عليها بالتالي وصف النظام الدستوري ، حيث يحتم هذا النظام وجود حكومة قانونية تخضع لأحكام القانون .

٢ - وجود حكومة مقيدة :

الحكومة المقيدة هي التي تعمل على توزيع السلطة على هيئات متعددة تبعا لوظائف الدولة .

وما دام للدولة وظائف ثلاث : تشريعية وتنفيذية وقضائية ، فانه يتعين توزيع هذه الوظائف على هيئات منفصلة مستقلة تتولى كل منها احدى هذه الوظائف .

ومن ثم تقوم الحكومة المقيدة على مبدأ فصل السلطات الذي يملي توزيع السلطة على هيئة تشريعية تقوم بوظيفة وضع القوانين ، وهيئة تنفيذية تقوم بمهمة تنفيذ القوانين ، وهيئة قضائية تفصل في المنازعات ، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات بوظيفتها وأعضائها عن الأخرى .

ويرى جانب من الفقه (١) أن أهم مظهر في توزيع السلطة وجود هيئات نيابية تباشر وظيفة التشريع . ذلك أنها المظهر الحقيقي لمباشرة نواب الأمة للسلطة التشريعية . وبذا تكون المجالس النيابية العلامة التي تشهد بوجود النظام الدستوري . (٢)

الحكومة المطلقة : هي الحكومة التي تعمل على تركيز السلطة في يد فرد واحد أو هيئة واحدة بأن يجمع الحاكم أو الهيئة الحاكمة كافة السلطات من تشريعيه وتنفيذية وقضائية في يد واحدة لا يكون بجانبها سلطة أخرى حقيقية تشترك في شئون الحكم .

ومن ثم فان الحكومة المطلقة هي التي يسود فيها مبدأ تركيز السلطة لامبدأ توزيع السلطة ، ولا يسود فيها بالتالي مبدأ فصل السلطات كما هو الحال في الحكومة المقيدة .

---

(١) Laferriére : op. cit. p. 266 .

(٢) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ، ص ٣٧ .

وقد تتركز السلطة في يد السلطة الملكية ، فنكون امام ملكية مطلقة .

وقد تتركز السلطة في يد فرد واحد لا يستمد السلطة من الشعب بل من ذاته ومن نفسه ، فنكون أمام الدكتاتورية .

والدكتاتورية عبارة عن الحكومة التي يقبض فيها الفرد على زمام الحكم ويزاوله على أساس القوة والعنف . [١] وقد تتركز هذه السلطة في هيئة من الهيئات . [٢]

واذا كانت الملكية المطلقة والدكتاتورية يتحدان في تركيز السلطة في فرد واحد سواء في يد الملك أو في شخص الدكتاتور ، فانهما يختلفان من ناحية أساس ومصدر السلطة .

ذلك أن الملك يتولى سلطتة عن طريق الوراثة على اعتبار أن له الحق الذاتي في هذا الأمر بغض النظر عن كفايتة الشخصية ، بينما يتولى الدكتاتور الحكم عن طريق قوته وكفايته وشخصيته . فهو يستمد السلطة من ذاته الشخصية التي فرضت نفسها على الحكم وقامت بممارسته على أساس القوة والعنف . لذلك اعتبرت الدكتاتورية أنها شخصية وليست وراثية كالملكية المطلقة .

ولما كانت الحكومة المطلقة بمظاهرها المختلفة سالفة الذكر تخالف الحكومة المقيدة ، فانها تتنافى والنظام الدستوري حيث يحتم هذا النظام وجود حكومة مقيدة تعمل على توزيع السلطة .

٣ ـ تقرير حقوق الأفراد وحرياتهم العامة :

يتطلب النظام الدستوري كفاله حقوق الأفراد وحرياتهم العامة بحيث يتعين على السلطة العامة احترام هذه الحقوق والحريات وكفالتها على نحو حقيقي طبقا لما تقضى به القواعد القانونية .

ولا جدال أن الحكومة القانونية المقيدة هي وحدها التي يسود فيها حقوق الأفراد وحرياتهم من دون الحكومات الأخرى التي تعمل على اهدار تلك الحقوق والحريات .

(١) Duverger : institutions Politiques et droit constitutionnel. 1965. p. 129 .

(٢) عبد الحميد متولى : القانون الدستوري والانظمة السياسية ١٩٦٣ ، ص ٥١١ .

الباب الثاني

خصائص النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة

الفصـــل الاول
تطـور قيـام النظـام الدستـوري لدولــة الامارات العربية المتحدة

خضعت امارات الخليج للاحتلال البريطاني زمنا طويلا . اذ تمكنت انجلترا عام ١٨٢٠ من ابرام معاهدة مع شيوخ الساحل العماني ، تلك المعاهدة التي أعطت الوجود البريطاني في هذه المنطقة سندا قانونيا .[(١)]

وتلى ذلك معاهدة ثانية عام ١٨٣٥ . ثم «معاهدة السلام البحري الدائم» عام ١٨٥٣ مع جميع شيوخ الامارات . وفي عام ١٨٩٢ أصبحت بريطانيا مسئولة عن الشئون الخارجية لامارات الخليج ، وذلك بمقتضى معاهدة عام ١٨٩٢ .[(٢)]

وقامت انجلترا عقب انتهاء الحرب العالمية الأولى باعلان الحماية على امارات الخليج التي تقررت بمقتضى اتفاقيات ثنائية بينها وبين كل امارة على حدة .

وبعد الحرب العالمية الثانية ، بدأ النفوذ البريطاني في الاضمحلال وتطلعت امارات الخليج الى الاستقلال . وفي أوائل عام ١٩٦٧ اصدر رئيس وزراء بريطانيا تصريحا أعلن فيه عن اعتزام بلاده الانسحاب من مستعمرة عدن والمحميات في أجل لا يجاوز شهر نوفمبر أو ديسمبر من نفس العام .

ثم أعلنت الحكومة البريطانية من جديد عن عزمها في الانسحاب من الخليج كله في أجل لا يجاوز نهاية عام ١٩٧١ .[(٣)]

ويمكن حصر خطوات قيام الاتحاد بين الامارات العربية والدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة فيما يلي :-

أولا : الاتفـاقيـة الثـنـائية : في ١٨ من فبراير عام ١٩٦٨ : عقدت اتفاقية ثنائية بين

---

(١) دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة تاريخية ووثائق) ١٩٧٢ ص ٢٦ .
(٢) رياض نجيب الريس : صراع الواحات والنفط ١٩٧٣ ص ١٨ - ١٩ .
(٣) وحيد رأفت : دراسة ووثائق حول اتحاد الامارات العربية في الخليج ١٩٧١ ص ٢ .

حاكم امارة ابوظبي وحاكم امارة دبي نص فيها على قيام اتحاد بين الاماراتين له علم واحد وتناط به المسائل الاتية :

(أ) الشئون الخارجية .
(ب) الدفاع والأمن الداخلي في حالة الضرورة .
(جـ) الخدمات كالصحة والتعليم .
(د) الجنسية والهجرة .

ويناط بالاتحاد السلطة التشريعية في الشئون الموكولة للاتحاد وفي المسائل المشتركة التي يتفق عليها .

أما الشئون التي لم توكل للاتحاد بموجب هذا الاتفاق فتكون من اختصاص حكومة كل بلد .

كما دعت الاتفاقية حكام الامارات الأخرى لمناقشة هذا الاتفاق والاشتراك فيه ، وكذلك دعوة حاكمي قطر والبحرين للتداول حول مستقبل المنطقة والاتفاق معهما على عمل موحد .[1]

ثانيا : مؤتمر الامارات العربية التسع : استجابة لدعوة حكام الامارات التي وردت في الاتفاقية الثنائية ، انعقد مؤتمر حكام الامارات العربية التسع[2] في دبي في الفترة من ٢٥ الى ٢٧ فبراير عام ١٩٦٨ . وأسفر هذا المؤتمر عن بيان مشترك واتفاقية وقعها حكام الامارات التسع بتاريخ ٢٧ من فبراير عام ١٩٦٨ . أعلن فيها عن انشاء اتحاد الامارات العربية في الخليج العربي من الامارات المتعاقدة يسمى «اتحاد الامارات العربية» .

ولقد نصت الاتفاقية على السلطات الرئيسية لهذا الاتحاد وهي :

- **المجلس الأعلى** : وهو المجلس الذي يشرف على شئون الاتحاد ويشكل من حكام الامارات الموقعين على الاتفاقية سالفة الذكر .

---

(١) انظر نص الاتفاقية : وحيد رأفت : دراسة ووثائق حول اتحاد الامارات العربية المتحدة في الخليج ، ١٩٧١ ، ص ١٦١ .

(٢) الامارات هي : ابوظبي ، البحرين ، دبي ، قطر ، ام القيوين ، الشارقة ، رأس الخيمة ، الفجيرة ، عجمان .

ويختص المجلس الأعلى بوضع ميثاق كامل دائم للاتحاد يقوم برسم سياسة عليا له في المسائل الدولية والسياسية والدفاعية والاقتصادية والثقافية وغيرها المتصلة بأغراض الاتحاد وهي :

توثيق الصلات بين الامارات الأعضاء وتقوية التعاون بينها مع احترام كل منها لاستقلال الأخرى وسيادتها . هذا مع توحيد سياستها الخارجية وتمثيلها الخارجي وتنظيم الدفاع الجماعي عن بلادها صيانة لأمنها ومحافظة على سلامتها والنظر بصفة عامة في شئونها ومصالحها المشتركة .

كما يختص المجلس الأعلى باصدار القوانين الاتحادية اللازمة في هذا الشأن .

وهو المرجع الأعلى في تحديد الاختصاصات . وتصدر قراراته بالاجماع .

أما رئاسة المجلس الأعلى فهي بالتناوب سنويا بين حكام الامارات الأعضاء . ويتولى الرئيس تمثيل الاتحاد في الداخل وتجاه الدول الاجنبية .

- **مجلس الاتحـــاد** : يعتبر هذا المجلس الهيئة التنفيذية للاتحاد . ويحدد القانون طريقة تشكيله والقواعد الأساسية لنظامه . ويمارس اختصاصاته وفقا للسياسة العليا التي يقررها المجلس الأعلى وطبقا للقوانين الاتحادية . ولا تعتبر قرارات مجلس الاتحاد نهائية الا بعد مصادقة المجلس الأعلى عليها .

- **المحكمـة الاتحـادية العليـا** : يحدد القـانـون تشكيل هذه المحكمـة ونـظامها واختصاصاتها . هذا ولقد نصت الاتفاقية على أن تمارس حكومة كل امارة شئونها المحلية الخاصة التي لم يسند الاختصاص بصددها للاتحاد بموجب هذه الاتفاقية أو القوانين الاتحادية . (١)

ولقد نصت اتفاقية ٢٧ فبراير عام ١٩٦٨ على أن يعمل بها اعتبارا من ٣٠ مارس عام ١٩٦٨ وفقا للانظمة المرعية في كل امارة من الامارات التسعة وذلك الى حين وضع ميثاق بالنظام الكامل الدائم للاتحاد .

(١) انظر نص الاتفاقية : وحيد رأفت . المرجع سالف الذكر ص ١٧١ الى ص ١٧٤ .

ثالثا : خطوات على طريق الاتحاد :

١ - الدورة الأولى للمجلس الأعلى :

تقـرر أن يعقد المجلس الأعلى لحكام الامارات اول أجتماع له في الخامس والعشرين من مايو عام ١٩٦٨ . وكـان من الـطبيعي تشكيل لجنة تحضيرية من المستشارين لاعداد جدول أعمال المجلس الأعلى . ولكن سرعان ما نشأ الخلاف بين هؤلاء المستشارين حول موضوعات جدول الأعمال ، كشف عن خلاف حول تفسير اتفاقية الاتحاد ذاتها .

وانعقد المجلس الأعلى في أول اجتماع له في يومي ٢٥ ، ٢٦ من مايو عام ١٩٦٨ حيث انعكس خلاف اللجنة التحضيرية عليه .

الأمر الذي ادى بالمجلس الأعلى الى عدم اقرار جدول أعماله وعدم اتخاذ أي قرار من القرارات . (١)

وازاء ما بذلته دولة الكويت من جهود لتسوية الخلاف ، استأنف المجلس الأعلى اجتماعه في ٦ ، ٧ يوليو من عام ١٩٦٨ . وساده روح جديدة من الاتفاق بين وجهات النظر . فكان أن صدر عدة قرارات ووفق عليها بالاجماع .

وهي القرارات الآتية :-

- الاتفاق مع الاستاذ الكبير الدكتور عبد الرزاق السنهوري الخبير القانوني على وضع مشروع الميثاق الكامل الدائم لاتحاد الامارات العربية ، وتكوين لجنة اتصال من عضو واحد عن كل امارة لتنسيق العمل بينها وبين الخبير القانوني الكبير.

- اتفق على أن يرأس جلسات المجلس الأعلى أحد أعضائه . ويتم ذلك بانتخاب المجلس له لكل دورة من دوراته بحيث يكون ذلك بالتناوب بين أعضاء المجلس . ويحدد المجلس الأعلى في كل دورة مكان انعقاد الدورة التالية .

- تشكيل مجلس اتحـادي مؤقت من عضـو واحد عن كل امارة يساعده ثلاثة معاونين

---

(١) وحيد رأفت : المرجع سالف الذكر ص ١٦ .

على الأكثر بحيث تكون مدة العضوية سنة واحدة مع اجازة اعادة تجديدهم . ويصدر بتعيين هؤلاء قرار من المجلس الأعلى . وتصدر قرارات المجلس الاتحادي المؤقت بأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء على أن يكون لكل امارة صوت واحد . ويختص هذا المجلس بالنظر في شئون الاتحاد عامة ووضع البرامج التنفيذية اللازمة لذلك . وتشكيل لجان من ممثلين عن الامارات لدراسة توحيد النقد والبريد وعلم الاتحاد ونشيده وشعاره الرسمي وانشاء جريدة رسمية للاتحاد . على أنه ما أن تم تشكيل المجلس الاتحادي المؤقت وبدأ أعماله ، حتى ظهر الكثير من أوجه الخلاف في وجهات النظر بين أعضائه . سواء في اجتماعه الأول أو في الاجتماع الثاني أو في اجتماعه الثالث والرابع . (١)

٢ ـ الدورتان الثانية والثالثة للمجلس الأعلى :

عقد المجلس الأعلى دورته الثانية من ٢٠ الى ٢٢ اكتوبر عام ١٩٦٨ ، وصدق على بعض توصيات من المجلس الاتحادي المؤقت . (٢)

ثم كانت الدورة الثالثة للمجلس الأعلى الذي توصل الى اتخاذ الكثير من القرارات رغم تأجيل البت في بعض الموضوعات .

فلقد قرر المجلس في هذه الدورة الثالثة : (٣)

ـ يكون لاتحاد الامارات رئيس ونائب له يقوم المجلس الأعلى بانتخابهما لمدة سنتين غير قابلتين للتجديد مباشرة ، وتحديد اختصاصات كل منهما .

ـ انشاء مجلس وزراء مكون من ثلاثة عشر وزيرا وتحديد طريقة تشكيله واختصاصاته . وذلك بدلا من المجلس الاتحادي المؤقت الذي الغى وحل محله مجلس الوزراء .

ـ يكون للاتحاد علم واحد يمثله في الخارج مع احتفاظ كل امارة بعلمها الخاص في الداخل .

(١) وحيد رأفت : المرجع سالف الذكر ص ٣٧ ـ ٤٣ ، ص ٥٠ ، ص ٦٦ ـ ٦٧ .
(٢) وحيد رأفت : المرجع سالف الذكر ص ٤٧ وما بعدها .
(٣) وحيد رأفت : المرجع سالف الذكر ص ٨٢ وما بعدها .

- الاعداد لدستور مؤقت لاتحاد الامارات العربية بدلا من الميثاق الكامل الدائم الـذي تعـذر اعـداده بسبب مرض الخبـير الـدستوري الكبير الدكتور عبد الرزاق السنهـوري حيث استحـال عليه القيام بمهمتـه ، مما أدى الى تشكيل لجنـة من المستشارين القانونيين لوضع مشروع دستور مؤقت للاتحاد يعرض على خبير دستوري لدراسته ثم عرضه على المجلس الأعلى في دورته التالية لاقراره . وكان هذا الخبير الدستوري هو الاستاذ الكبير الدكتور وحيد رأفت .

- كما بحث المجلس الأعـلى مسـائل عسكرية ومالية وموضوعات خاصة بالهجرة والجنسية وتوحيد جوازات السفر في الاتحاد .

٣ - الدورة الرابعة للمجلس الأعلى :

بدأت الدورة الرابعة في ٢١ اكتوبر عام ١٩٦٩ واستمرت حتى ٢٥ اكتوبر عام ١٩٦٩ أي بضعة ايام فقط .

وواجه المجلس الأعلى صعوبات حتى أنه قرر تأجيل اجتماعه الى الاجتماع الثاني من الدورة الرابعة في موعد لا يجاوز اسبوعين . (١)

وكان جدول أعمال هذا المجلس ينص في البند الثالث منه على مشروع الدستور المؤقت للاتحاد . لذلك استقر الرأى على تشكيل لجنة جديدة من الامارات التسع لمراجعة مسودة المجلس الأعلى في دورته الثالثة . وكذلك مشروع الدستور الذي أعده الخبير الدستوري المكلف في ذات القرار وهو الاستاذ الدكتور وحيد رأفت . واعداد مشروع نهائي في ضوء هذين المشروعين وفيما سوف تبديه الامارات من ملاحظات . (٢)

رابعا - تتابع الأحداث وظهور الاتحاد السباعي :

تطورت الأحداث بعد انتهاء الدورة الرابعة . فلقد أعلن حاكم قطر دستورا جديـدا لامـارته في ابريل عام ١٩٧٠ ، نص في مادته الأولى على أن قطر دولة عربية

(١) دولة الامارات العربية المتحدة . دراسة تاريخية ووثائق ١٩٧٢ ، ص ٣٥ .
(٢) وحيد رأفت : المرجع سالف الذكر ص ١١٨ .

مستقلة ذات سيادة وأنها عضو في اتحاد الامارات العربية . ولما كان هذا النص يقف موقفا غير واضح تماما من اتحاد الامارات : أهو يقرر الاستقلال أم الاتحاد ، فان ولي عهد قطر في هذا الوقت قطع هذا الشك وأوضح أن صبر حكومة قطر نفذ وأنها ستعمل على تنفيذ الدستور الذي أعلن ولن تتوانى عن اعلان استقلالها الكامل . [1]

كما أعلنت البحرين عن انشاء مجلس دولة . ثم أعلنت حكومة البحرين الاستقلال المنفرد عن باقي الامارات الأخرى .

وانتهى الأمر باعلان استقلال امارة قطر : وكان ذلك في اول سبتمبر عام ١٩٧١ . وباعلان استقلال امارة البحرين : وكان ذلك في ١٤ اغسطس عام ١٩٧١ .

وازاء استقلال قطر والبحرين ، اجتمع حكام الامارات الأخرى في ١٨ يوليو عام ١٩٧١ وأعلنوا قيام دولة الامارات العربية المتحدة والموافقة على الدستور المؤقت . وحدد تاريخ ٢ ديسمبر عام ١٩٧١ للعمل بالدستور .

وهكذا قامت دولة الامارات العربية المتحدة ودستورها المؤقت . وتكونت الدولة في بادىء الأمر من ست ولايات هي : أبوظبي ، دبي ، الشارقة ، عجمان ، أم القيوين ، الفجيرة .

ثم أعلنت امارة رأس الخيمة رغبتها في الانضمام الى الاتحاد ، وكان ذلك بتاريخ ٢٣ ديسمبر عام ١٩٧١ . ووافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك بالاجماع . وهكذا اصبحت دولة الامارات العربية المتحدة تتكون من سبع امارات .

ويعتبر الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ بداية الحياة الدستورية للامارات السبع التي تكون منها دولة الامارات العربية المتحدة .

(١) وحيد رأفت : المرجع سالف الذكر ، ص ١٤٦ .

الفصـــل الثانـــي
شكـــل دولـــة الامارات العربية المتحدة

تستدعى دراسة شكل دولة الامارات العربية المتحدة أن نقوم أولا بدراسة مدلول الدولة وأركانها وأنواعها حتى نصل الى تحديد شكل دولة الامارات العربية المتحدة .

المبحـــث الاول
مدلـــول الدولـــة

الدولة عبارة عن شخص قانوني معنوي في اقليم معين يتمتع بسلطة سياسية آمرة عليا ذات سيادة .

لذلك يقوم هذا التعريف على عنصرين رئيسيين :

١ ـ الشخصية المعنوية للدولة .
٢ ـ السلطة السياسية المجردة ذات السيادة .

الفـــرع الاول
الشخصيـــة المعنويـــة للدولـــة

يقصد بالشخصية في نظر القانون القدرة والأهلية للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات .

ومن الطبيعي أن القدرة والأهلية يتمتع بها الانسان الآدمى . ولكن هل يمكن أن يتمتع بهذه القدرة والأهلية غير الشخص الآدمى ؟

يمكن أن يتحقق ذلك بالنسبة لمجموعة من الأشخاص الآدميين بحيث يظهر لهذا المجموع شخصية واحدة في نظر القانون يصح لها أن تتمتع بالحقوق وتتحمل الالتزامات . وتكون في ذلك متمايزة ومستقلة عن الأشخاص الآدميين المكونين لها وذلك كالجمعيات . كما يمكن أن يتحقق ذلك لمجموعة من الأموال كالمؤسسات .

وعلى ذلك يتضح أنه قد توجد مصالح مستقلة لبعض الجماعات تكون متمايزة ومستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لهذه الجماعات . ولذا تمنح هذه الأخيرة أهلية التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات ، وتكون في ذلك متمايزة ومستقلة عن أهلية الأفراد المكونين لها أي الداخلين في تكوينها .

فالشخص المعنوي عبارة عن شخص قانوني متمايز عن الأشخاص الآدميين الذين يدخلون في تكوينه بحيث يمكن له أن يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات . وهذه الحقوق والالتزامات المقررة للشخص المعنوي أو عليه انما تتمايز وتستقل عن حقوق وواجبات الأفراد الخاصة المكونين للشخص المعنوي .

وعلى ذلك فوجود الدولة يفترض وجود شخصية قانونية معنوية لها . أي وجود وحدة قانونية للدولة مستقلة ومتمايزة عن أشخاص أفرادها تمكنها من التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات .

ويرمز هذا الشخص القانوني الى وجود الدولة فهو مرتبط بها وجودا وعدما : فيبقى مستمرا قائما طالما كانت قائمة وموجودة ، ويفنى بفناء الدولة .

على أن وجود الشخصية المعنوية للدولة لا ينفى وجود الكثير من الشخصيات المعنوية فيها . فهناك مثلا : المحافظات والمدن والقرى التي تتمتع بالشخصية القانونية داخل الدولة وان كانت في مركز أدنى من شخصية الدولة القانونية .

نتائج الشخصية المعنوية للدولة :

١ - اعتبار الدولة وحدة قانونية متمايزة عن أشخاص أفرادها يحتم على الهيئة الحاكمة مباشرة السلطة من أجل صالح الدولة . اي من أجل صالح الجماعة بأكملها

وليس من أجل الصالح الخاص سواء للهيئة الحاكمة او للطبقة المحكومة .

٢ - حقوق الدولة والتزاماتها تظل قائمة طالما كانت الدولة باقية . ويترتب على ذلك أن تغيير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها لا يعنى انقضاء حقوق والتزامات هذه الدولة تبعا لتغيير شكلها ونظام الحكم فيها ، بل على العكس تبقى هذه الحقوق والالتزامات سارية رغم هذا التغيير.

وعلى ذلك فان تغيير شكل الدولة من ملكي الى جمهوري أو تغيير نظام الحكم فيها من برلماني الى رئاسي أو العكس أو تغيير اشخاص حكام الدولة لا يعنى انتهاء الحقوق والالتزامات التي كانت سارية في ظل النظام القديم وانقضائها بظهور هذا الشكل أو النظام الجديد . بل على العكس تستمر الدولة مقيدة بالمعاهدات التي أبرمتها مع غيرها رغم هذا التغيير في الشكل أو نظام الحكم . وتظل مختلف الحقوق والالتزامات الناتجة عن هذه المعاهدات مستمرة مالم تلغ أو تعدل أو تنتهى مدتها .

٣ - يترتب على مبدأ الشخصية المعنوية للدولة بقاء التشريعات سارية فيها رغم ما يطرأ على الدولة من تغيير في شكلها أو في نظام الحكم فيها ، مالم تلغ هذه التشريعات أو تعدل بتشريعات اخرى .

الفـــــرع الثانـــــي
السلطة السياسية المجردة ذات السيادة

الدولة هي أساس السلطة السياسية ، فهي سلطة مجردة عن أشخاص الفئة الحاكمة .

المطلـــــب الاول
مدلول السلطة السياسية المجردة

معنى ذلـك استقـلال أسـاس السلطة عن أشخـاص من يمارسها . أي الفصل

بين أساس السلطة وبين شخصية ممارسها .

فالسلطة السياسية المجردة تعنى اسناد أصل السلطة السياسية الى كائن قانوني مستقل في شخصيته عن شخصية من يمارس السلطة . هذا الكائن القانوني هو الدولة وهو صاحب السلطة السياسية وأساسها ، وهو مستقل ومنفصل عن الطبقة الحاكمة التي تمارس السلطة والتي لا تعتبر صاحبتها أو أساسها .

وهكذا فان الدولة هي صاحبة وأساس السلطة السياسية ، والطبقة الحاكمة مجرد ممارس لهذه السلطة .

ولقد عنى جانب من الفقه بعنصر السلطة السياسية حتى اعتبره أساس تعريف الدولة . (١) ومدلول السلطة السياسية في نظره أنها سلطة سياسية مجردة عن اشخاص الطبقة الحاكمة . والسلطة السياسية المجردة سلطة منظمة بمعنى أن لها نظام مستقل عن أشخاص الفئة الحاكمة يحكمه القانون والواقع . (٢)

على أن ظاهرة السلطة المجردة النظامية . (٣) لم تحدث دفعة واحدة ، بل كانت نتيجة تطور سمح بقيام هذه الظاهرة .

فلقد ساد في العصور الوسطى مبدأ شخصية السلطة السياسية الذي يعنى ارتباط السلطة السياسية بالحاكم ، فهو أساسها وصاحبها ومزاولها حتى اختلطت فكرة الدولة مع شخص الحاكم . ذلك أن نظام الاقطاع في العصور الوسطى قد منح الحاكم الاقطاعي سلطة سياسية كبيرة في اقطاعيته حتى اختلط أساس السلطة بشخص هذا الحاكم . وامتزجت بالتالي السلطة السياسية بكاملها مع شخص الحاكم الاقطاعي .

واستمر سريان مبدأ شخصية السلطة السياسية ابان عهد الملكية المطلقة في فرنسا ، فالملك هو أساس وصاحب السلطة ، ولا أدل على ذلك من قول لويس الرابع عشر أنه «هو الدولة» .

(١) Burdeau : Traité de Science politique T. II. p. 143.

(٢) Burdeau : Cours de droit constiutionnel et d'institutions politiques. 1968 – 1969. p. 101 .

(٣) Burdeau : Traité de Science politique. II. P. 156 .
Droit constitutionnel et instituions politiques. 1957. p. 13.

وبانتهاء عهد الملكية المطلقة في فرنسا بقيام الثورة الفرنسية ، زال مبدأ شخصية السلطة السياسية وتقرر مبدأ السلطة السياسية المجردة الذي قرر للدولة شخصية مستقلة عن حكامها .

فلقد قررت وثيقة اعلان حقوق الانسان التي أقرتها الجمعية الوطنية الفرنسية عام ١٧٨٩ [١] في الفقرة الثالثة تأكيد زوال مبدأ شخصية السلطة السياسية للحكام بأن «الأمة هي مصدر السلطة ، ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسه السلطة على اعتبار أنها صادرة منه» كما نص الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر عام ١٧٩١ في الباب الثالث أن «الأمة هي مصدر جميع السلطات» . [٢]

وانتهى الأمر بالفصل بين أساس السلطة السياسية وبين أشخاص الحكام الذين أصبحوا مجرد ممارسين للسلطة لا أصحابها . وأسند أساس السلطة السياسية الى كائن قانوني مستقل في شخصيته عن شخصيه الطبقة الحاكمة . هذا الكائن القانوني المستقل هو الدولة صاحبة السلطة السياسية وأساسها . [٣]

المطلب الثاني

مدلول سيادة الدولة

تتصف السلطة السياسية المجردة للدولة بالسيادة . بمعنى أن سلطة الدولة السياسية عبارة عن سلطة قانونية أصيلة آمرة عليا .

وتفصيل ذلك أن السيادة هي : [٤]

---

(١) انظر نص وثيقة اعلان حقوق الانسان .

(٢) Laferriére : Manuel de droit constitutionnel. 2e edit, p. 46 – 47.
Laferriere : op. cit. p. 371 .

(٣) Burdeau : Traité de Science politique. T. II. P. 152. et S.
Burdeau : Droit constitutionnel et Institutions politiques. 1957. P. 11.

(٤) Laferriére : Manuel de droit constitutionnel 2e edit. 1947. p. 385.
Vedel : Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques. 1968 – 1969. P. 20 .

سلطة قانونيـــــة :

بمعنى أنها ليست مجرد حقيقة مادية ، بل هي حالة أجازها القانون وقررها . فهي سلطة مستمدة من القانون .

سلطة أصيلـــــة :

بمعنى أنها لا تستمد أصلها من سلطة أخرى . بل ان الهيئات الأخرى في الدولة هي التي تنبع منها .

سلطـة عليـــــا :

بمعنى أنه لا توجد سلطة موازية لها ولا يعلوها سلطة أخرى . بل هي تسمو فوق الجميع وتفرض نفسها عليهم باعتبارها سلطة آمرة عليا .

ويلاحظ أنه مهما تعددت الهيئات الحاكمة في الدولة فان هذه الهيئات المتعددة داخل الدولة لا تتقاسم ولا تتنازع السلطة فيما بينها . وانما تتقاسم الاختصاصات التي تمارسها كل هيئة من هذه الهيئات .

مدلول سيادة الدولـــة :

لما كانت السيادة صفة لسلطة الدولة السياسية ، فان السيادة هي السلطة الآمرة العليا الأصلية التي تسمو فوق الجميع وتفرض نفسها عليهم .

والـدولـة هي ذاتها صاحبة السلطة الآمرة العليا الأصيلة التي تسمو إرادتها وتفرضها على جميع الأفراد والهيئات .

مدلول سيادة الدولة الخارجية : هو عدم خضوع الدولة لدولة أجنبية أخرى . أي استقلالها من ناحية المجال الدولي ووقوفها على قدم المساواة مع غيرها من الدول .

واذا كانت السيادة الخارجية ترادف استقلال الدولة ، فان لهذه السيادة مع ذلك درجات فقد تكون السيادة تامة وقد تكون ناقصة .

فاذا كانت سيادة الدولة الخارجية تامة ، فان هذه الدولة تكون مستقلة استقلالا تاما كاملا ، مما يؤدي الى عدم خضوعها لدولة أخرى في أي مظهر من المظاهر ويكون لها مطلق الحرية في شئونها وعلاقاتها الخارجية .

وقد تفقد الدولة بعض مظاهر السيادة الخارجية وتحتفظ بالبعض الآخر . وفي هذه الحالة تعتبر سيادة الدولة ناقصة ، لأن الدولة قد فقدت بعض مظاهر استقلالها أي سيادتها الخارجية .

ومن أمثلة الدولة ناقصة السيادة الخارجية : الدول المحمية ، والدول الواقعة تحت الانتداب أو الوصاية .

على أنه يجب ملاحظة أن فقدان الدولة لبعض مظاهر سيادتها الخارجية واعتبارها بالتالي دولة ناقصة السيادة لا يؤثر على وجودها القانوني الفعلي ولا يفقدها بالتالي نشأتها وكيانها . فلقد نشأت دولة لبنان عام ١٩٢٠ ولم تفقد وجودها القانوني منذ هذا التاريخ على الرغم من خضوعها سنوات طويلة للانتداب الفرنسي .

المطلـــب الثالـــث

التمييز بين سيادة الدولة والسيادة في الدولة

اذا كانت السيادة هي السلطة الآمرة العليا الأصيلة التي تسمو فوق الجميع وتفرض نفسها عليهم . الا أنه يتعين أن نميز بين فكرتين مختلفتين : سيادة الدولة ، والسيادة في الدولة .

مدلول سيادة الدولة : الدولة ذاتها هي صاحبة السلطة الآمرة العليا الأصيلة .

مدلول السيادة في الدولة : من له السلطة الآمرة العليا داخل الدولة ؟ بمعنى الى من تعود السلطة الآمرة العليا في الدولة . [1]

ولقـد كانت كل فكـرة من هاتـين الفكرتين تختلط بالأخرى وقت الملكية المطلقة

(١) Vedel : Cours de droit constitiutionnel et d'institutions politiques. 1968 - 1969 . P. 20 - 21 .

في فرنسا قبل الثورة الفرنسية حيث ساد مبدأ شخصية السلطة السياسية الذي يعنى اختلاط أساس السلطة بممارسها وحيث ساد مبدأ الحاكم هو الدولة .

على أن التمايز بين فكرتي سيادة الدولة والسيادة في الدولة قد أصبح واضحا بعد الثورة الفرنسية حيث ساد مبدأ السلطة السياسية المجردة الذي فصل بين أساس السلطة وممارسها .

والسؤال الأن اذا كانت الدولة صاحبة السلطة السياسية القانونية الأصيلة الآمرة العليا ، فالى من يرجع سلطة الأمر في الدولة ؟ أي الى من تعود السيادة داخل الدولة ؟

هنا برزت نظريتان : الأولى نظرية سيادة الأمة ، والثانية نظرية سيادة الشعب .

أولا : نظريــــة سيـــادة الأمــــة [١]

Theorie de la Souveraineté Nationale

تعتبر نظرية سيادة الأمة نظرية فرنسية . واذا كانت هذه النظرية تنسب أساسا الى جان جاك روسو ، فانه مع ذلك قد سبقه اليها الكثير من الكتاب . كما وأن روسو وأن كان له الفضل الأكبر في اقرار نظرية سيادة الأمة ، فانه مع ذلك قد خلط في كتاباته بينها وبين نظرية سيادة الشعب [٢] على الرغم من اختلاف جوهر النظرية الأولى عن الثانية .

مضمون نظرية سيادة الأمـــة :

السلطة الآمرة العليا لا ترجع الى فرد أو أفراد معينيين بذاتهم ولا الى هيئة أو هيئـات معينـة . بل ترجـع الى وحـدة واحـدة مجردة ترمز الى جميع الأفراد والهيئات

(١) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ، ص ٢٣٦ وما بعدها .

(٢) A. Hauriou: Droit constitutionnel et Institutions politiques. 1966. p. 296 – 297.

وتمثل المجموع بأفراده وهيئاته . وهي بوحدتها المجردة مستقلة تماما عن الذين تمثلهم وترمز اليهم . هذه الوحدة الواحدة المجردة التي تمثل مجموع الأفراد والهيئات هي الأمة . وهي التي لها الصفة الآمرة العليا .

لذلك فالسيادة للأمة ذاتها ، بمعنى أن السيادة لتلك الوحدة المجردة المستقلة عن الأفراد المكونين للدولة والرامزة اليهم . فلا سيادة لفرد أو لجماعة من الأفراد ، بل السيادة لهذا الشخص الجماعي الذي يمثل مجموع الأفراد والهيئات . وما دامت الأمة وحدة واحدة تمثل المجموع مستقلة عنه ، فانه لا يمكن تجزئتها . ذلك أن الكل أو المجموع لا يجزأ ولا يقسم . وكذلك السيادة ، فهي وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو للتنازل عنها أو للتصرف فيها أو للتملك . فهي ملك للأمة وحدها .

ولما كانت سيادة الأمة عبارة عن كل لا يتجزأ ، فانه يستحيل تجزئه السيادة وتقسيمها على الأفراد بأن يختص كل فرد بجزء منها .

على أن مبدأ سيادة الأمة قد تعرض للنقد من أنه سيؤدي الى وجود شخصين معنويين يتنازعان السيادة . ذلك أن تلك الوحدة الكلية المستقلة عن الأفراد سيكون لها شخصية معنوية تمثل الأمة . وهناك من ناحية أخرى شخص معنوي آخر ، هو الدولة . فمن هو صاحب السيادة ؟ الأمة أم الدولة ؟

ازاء ذلك حاول البعض أن يزيل هذا التناقض : فذكر أن الدولة والأمة عبارة عن شخص معنوي واحد . على أن ذلك يفقد في حقيقة الأمر جدوى مبدأ سيادة الأمة وقيمته ما دامت شخصية الأمة قد أختلطت بشخصية الدولة وكونتا معا شخصا معنويا واحدا اذ ستكون السيادة للدولة «ونعود من جديد الى نقطة البحث عن صاحب السيادة الفعلية والذي له حق ممارستها من الناحية العملية»[1] داخل الدولة .

مبدأ سيادة الأمة ودساتير الدول العربية :

سرى مبدأ سيادة الأمة في كثير من دساتير الدولة العربية : فلقد اعتنقه دستور

(١) محمد كامل ليلة : النظم السياسية ١٩٦٧ ، ص ٣٠٨ .

١٩٢٣ المصري وكذا دستور ١٩٣٠ اذ قضيا في المادة ٢٣ من كل منهما بأن «جميع السلطات مصدرها الأمة» . ثم جاء دستور ١٩٥٦ المصري ونص في المادة الثانية منه بأن السيادة للأمة .

كذلك نص دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ في المادة ٢٤ منه على أن «١ ـ الأمة مصدر السلطات . ٢ ـ تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور» . كما نصت المادة ٦ من دستور دولة الكويت الصادر عام ١٩٦٢ على أن السيادة للأمة وهي مصدر السلطات جميعا .

ثانيا : نظرية سيـــادة الشعـــب

Theorie de la Souveraineté du peuple

مضمون نظرية سيادة الشعب : [١]

السلطة الآمرة العليا كامنة في كل فرد من أفراد الشعب ، بحيث يختص كل فرد بجزء من السيادة .

فالسيادة مجزأة مقسمة على أفراد الشعب ، فهي لكل فرد بحيث تقبل التجزئة تبعا لعدد أفراد الشعب .

من ذلك يبين الخلاف بين موضوع مبدأ سيادة الأمة ومبدأ سيادة الشعب :
فاذا كانت السيادة في المبدأ الأول لمجموع الأفراد منظورا اليه كوحدة واحدة مجردة لا تقبل التجزئة ومستقلة عن الأفراد ذاتهم . فإن المبدأ الثاني أي مبدأ سيادة الشعب لا ينظر الى المجموع كوحدة مستقلة عن الأفراد المكونين له ، بل ينظر الى الأفراد ذاتهم ويقرر لهم السيادة . واذا كانت السيادة هنا للأفراد ذاتهم ، فانها تنقسم بينهم بحيث يكون لكل فرد جزء من هذه السيادة . وعلى ذلك تصبح السيادة مجزأة مقسمة بين الأفراد بحسب عدد أفراد الجماعة .

(١) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ص ٢٤٨ وما بعدها .

ولكن من هم هؤلاء الأفراد الذين يتمتعون بالسيادة طبقا لمبدأ سيادة الشعب ؟ يقصد بالأفراد الشعب طبقا لمدلوله السياسي ، وليس الشعب طبقا لمفهومه الاجتماعي الذي يعنى جميع من ينتسب الى جنسية الدولة . ولذلك فان من يملك السيادة طبقـا لمبدأ سيادة الشعب هم أولئك الذين يتمتعون بحقوقهم السياسية وادرجت اسماؤهم بالتالي في جداول الانتخاب ، أي جمهور الناخبين ، وهذا هو مدلول الشعب السياسي .

على أنه اذا نظرنا الى مبدأ سيادة الشعب الذي أقر بتجزئة السيادة وتقسيمها بين الأفراد بحيث يختص كل فرد من أفراد الشعب بجزء من السيادة . فانه يثار التساؤل عن وضع سيادة الدولة . هل نحتفظ بفكرة سيادة الدولة ؟ اذ ما قررنا ذلك فكأن هناك سيادة مجزأة للأفراد الى جانب سيادة الدولة كشخص معنوي ، وهو ما يؤدي الى التنازع والتناقض في مبدأ السيادة . ثم ما هو مكان سيادة الدولة بالنسبة لسيادة الشعب ؟ ومن هو صاحب السيادة الفعلية ؟ ولمن الغلبة والتفوق ؟

ازاء ذلك يمكن أن نقرر أن مبدأ سيادة الشعب يؤدي الى تنازع السيادة مثله في ذلك مثل مبدأ سيادة الأمة ، وان كان قد زاد الأمر تعقيدا بتجزئة السيادة بين أفراد الشعب بعد أن كانت السيادة للأمة وحدها واعتبارها وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو الانقسام . وذلك كله الى جانب سياده الدولة .

مبدأ سيادة الشعب ودساتير الدولة العربية :

سرى مبدأ سيادة الشعب في بعض الدساتير العربية .
فلقد اعتنقه الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ للجمهورية العربية المتحدة صراحة في المادة الثانية منه .

كما نصت المادة ٣ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «السيادة للشعب وحـده ، وهـو مصدر السلطات . ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين في الدستور» .

كذلـك قرر دستور الجمهورية التونسية لسنة ١٩٥٧ مبدأ سيادة الشعب اذ نص

الفصل الثالث من الباب الأول على أن «الشعب التونسي هو صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور» .

سكوت بعض الدساتير عن مبدأي سيادة الأمة وسيادة الشعب :

سكت الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة عن النص على مبدأى سيادة الأمة وسيادة الشعب .

على أني أرى أنه وان كان الدستور لم ينص على ذلك ، فانه يمكن القول أن الدستور قد اعترف ضمنا بمبدأ سيادة الشعب . وهو ما يمكن استنتاجه من نص المادة ٧٧ من الدستور التي قررت أن عضو المجلس الوطني الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه .

كما سكت الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ عن المبدأين سالفي الذكر . الا أنه قد عمل على الاعتراف ضمنا بمبدأ سيادة الأمة . ذلك أن أحكام هذا الدستور تتمشى في طبيعتها وهذا المبدأ . [١]

ثالثـــا : انتفاء مشكلة تنازع السيادة

أن القول بوجود مشكلة خاصة بتنازع السيادة سواء بين الدولة والأمة (بالنسبة لمبدأ سيادة الأمة) أو بين الدولة وأفراد الشعب السياسي (بالنسبة لمبدأ سيادة الشعب) ، من الأمور المردود عليها لانتفاء هذه المشكلة تماما .

ذلك أنه يتعين أن نفرق بين سيادة الدولة والسيادة في الدولة .

فالدولة ذاتها لها سيادتها أي هي صاحبة السلطة الآمرة العليا الأصيلة . أما السيادة في الدولة ، فان معناها الى من يعود سلطة الأمر في الدولة ؟ الى الأمة أي الى مجموع الأفراد والهيئات ككل بالنسبة لمبدأ سيادة الأمة . أم الى كل فرد من أفراد

(١) محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ١٩٧٩ ، ص ٤٠ .

الشعب السياسي بالنسبة لمبدأ سيادة الشعب . واذا كنا قد اعتنقنا التفرقة السابقة ، فانه لا تضارب مطلقا بين سيادة الدولة ذاتها كدولة ، والسيادة فيها أي داخلها التي قد تكون للأمة بالمعنى السابق أو لكل فرد من أفراد الشعب السياسي . [1]

من ذلك كله يتضح أن مبدأ سيادة الأمة لا مطعن عليه في ذاته وجوهره ، وكذلك الحال بالنسبة لمبدأ سيادة الشعب .

الا أن المبدأ الأخير اكثر واقعية من المبدأ النظري الأول . ذلك أن مبدأ سيادة الشعب ينظر الى كل فرد من أفراد الشعب السياسي لا الى الكل النظري للمجموع .

لذلك أصبح لمبدأ سيادة الشعب الغلبة في الدساتير الحديثة ، وانحسر بالتالي نطاق مبدأ سيادة الأمة .

هذا ويتعين الاشارة بأن جانبا من الفقه قد أنكر فكرة السيادة وكذلك فكرة الشخصية المعنوية للدولة [2] لارتباط الشخصية المعنوية بالسيادة . فاذا كانت السيادة - في نظر هذا الجانب من الفقه - هي الحق المطلق الذي لا يمكن الحد منه أو تقييده ، واذا ارتبطت الشخصية المعنوية للدولة بالسيادة على النحو السابق ، فانه سيكون للدولة الحق المطلق الذي لا يمكن تقييده بأي قيد . ومن ثم ينهار مبدأ المشروعية نتيجة عدم خضوع الدولة للقانون .

المبحث الثاني
أركان الدولة

اذا كانت الدولة عبارة عن ذلك الشخص المعنوي الذي يرمز الى مجموع شعب مستقر على اقليم معين حكاما ومحكومين بحيث يكون لهذا الشخص المعنوي سلطة سياسية ذات سيادة ، فانه يكون للدولة الأركان الآتية :

(١) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ص ٢٦٠ - ٢٦١ .
(٢) Duguit : Lecons de droit public general P. 95 et S.

الفــــرع الأول
الشعـــــب

لا وجود لدولة من الدول الا بوجود جماعات من الأفراد معقولة العدد . فلا يكفي عائلة واحدة أو أعداد بسيطة بشكل ملحوظ لكي نكون أمام دولة من الدول .

وعلى الرغم من ذلك فانه لا يشترط بأن يكون هناك عدد معين من الأفراد لا يمكن النزول عنه لقيام الدولة . اذ يختلف التعداد من دولة الى أخرى : فهناك بعض الدول يكثر فيها عدد أفرادها بشكل ملحوظ كالولايات المتحدة الامريكية والصين والهند والاتحاد السوفيتي . وهناك البعض الاخر حيث يقل فيها هذا العدد كموناكو .

أولا : مدلـــول الشعـــب

للشعب مدلول اجتماعي وآخر سياسي .

١ - مدلول الشعب الاجتماعي :

هو عبارة عن الأفراد الذين يقيمون على اقليم الدولة والذين ينتسبون اليها عن طريق التمتع بجنسيتها . ويطلق على هؤلاء رعايا الدولة الوطنيين .

٢ - مدلول الشعب السياسي :

هو عبارة عن الأفراد الذين يتمتعون بالحقوق السياسية [١] . وهؤلاء هم جمهور الناخبين [٢] ، أي الذين تدرج اسماؤهم في جداول الانتخاب [٣] ، على اعتبار أن لهم

(١) يقصد بالحقوق السياسية تلك الحقوق التي يقررها القانون للشخص باعتباره منتميا الى بلد معين حتى يتمكن من الاشتراك في شئون الحكم السياسية .

(٢) Vedel : op. cit. 1949. p. 319 .

(٣) Prelot : Institutions politiques et droit constitutionnel 2e edit. 1961. p. 68.

حق مباشرة الحقوق السياسية . ولا جدال أنه يخرج عن هؤلاء بعض أفراد الدولة الذين لم يتوافر لهم هذه الحقوق الأخيرة .

لذلك فان مدلول الشعب السياسي لا يعنى جميع الأفراد الذين يتمتعون بجنسية الدولة . فهو أضيق من مدلول الشعب الاجتماعي .

والتمتع بالحقوق السياسية يختلف في معناه تبعا لاختلاف مدلول الشعب السياسي . فبعض الدول يطلق من مفهوم الشعب السياسي الى الحد الذي يقارب مفهوم الشعب الاجتماعي . وذلك بالأخذ بمبدأ الاقتراع العام الذي لا يشترط في شعب الدولة سوى بعض الشروط التنظيمية تتعلق غالبا بالجنسية بأن ينتمى الفرد إلى جنسية الدولة ، أو بالسن بضرورة أن يبلغ الفرد عمرا معينا ، أو بالاعتبار كعدم صدور أحكام مخلة بالكرامة أو الشرف . والبعض الآخر يقيد من هذا المفهوم بأخذه بنظام الاقتراع المقيد الذي يشترط علاوة على الشروط التنظيمية سالفة الذكر ضرورة توافر قسط من المال أو قسط من التعليم أو الانتماء الى طبقة من الطبقات المعينة حتى يحق للفرد أن يتمتع بحقوقه السياسية .

ثانيـــا : مدلـــول السكـــان

يقصد بالسكان جميع من يقيم على اقليم الدولة سواء أكانوا من شعب هذه الدولة (بمدلولة الاجتماعي والسياسي) ، أو من الأجانب الذين لا ينتسبون الى جنسية الدولة والذين لا تربطهم بهذه الأخيرة سوى رابطة الاقامة على اقليمها .

وهكذا يتضح اتساع مدلول السكان عن مدلول الشعب الاجتماعي ، واتساع مفهوم هذا الأخير عن مدلول الشعب السياسي .

ثالثا : مدلول الشعب والسكان في دولة الامارات العربية المتحدة

نظم القانون الاتحادي رقم ١٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٥ أحكام الجنسية في دولة الامارات العربية المتحدة . وطبقا لهذا القانون

هناك المواطنون الأصلاء وهم الذين تثبت لهم جنسية الدولة بقوة القانون دون حاجة الى طلب منهم ودون قرار من السلطة المختصة . وهناك من جهة أخرى المواطنون بالتجنس وهم الذين يصدر بشأنهم قرار بمنحهم الجنسية بناء على طلبهم اذا توافرت شروط معينة من السلطة المختصة في الدولة . (١)

ولقد فرق قانون الجنسية بين الوطني الأصيل والوطني المتجنس ، اذ يتمتع الوطني الأصيل بحق الانتخاب والترشيح في الهيئات النيابية وبحق التعيين في الهيئات النيابية وفي المناصب الوزارية . بينما لا يكون للمتجنس طبقا للمادة ١٣ من القانون حق الترشيح أو الانتخاب أو التعيين في أي من الهيئات النيابية أو في المناصب الوزارية . ويستثنى من ذلك المواطنون من أصل عماني أو قطري أو بحريني بعد مرور سبع سنوات على اكتسابهم جنسية دولة الامارات العربية المتحدة . (٢)

من ذلك يتضح أن المواطنين الأصلاء هم الذين يتمتعون بالحقوق السياسية ، كما يتمتع بذلك المواطنون بالتجنس من أصل عماني أو قطري أو بحريني بعد مرور سبع سنوات على اكتسابهم الجنسية . وهؤلاء هم من يصدق عليهم وصف الشعب السياسي .

أما المواطنون المتجنسون غير السالف ذكرهم (من أصل عماني أو قطري أو بحريني طبقا لما سبق ذكره) فلا يتمتعون بالحقوق السياسية مهما كانت المدة بعد اكتسابهم الجنسية . ومن ثم فلا يصدق عليهم وصف الشعب السياسي ، ويصدق عليهم وصف الشعب الاجتماعي .

أما الأجانب الذين يطلق عليهم (الوافدون) فانهم يعتبرون من سكان الدولة ، وليسوا من أفراد الشعب السياسي أو الشعب الاجتماعي .

(١) محمد عبد الخالق عمر : القانون الدولي الخاص ١٩٧٩ - ١٩٨٠ ، ص ٢٨ .
(٢) محمد عبد الخالق عمر : المرجع سالف الذكر ص ٤٤ .

الفـــــرع الثانـــــي
الاقلـــــيم

يجب أن يستقر الشعب بصفة مستمرة على بقعة معينة من الأرض ، بمعنى أن يستوطن هؤلاء اقليما معينا على وجه الدوام .

ويعد الاقليم من الشروط اللازمة لقيام الدولة ووجودها بحيث لا يمكن أن تقوم دولة بدون اقليم معين .

فالقبائل الرحل لا يمكن أن يتكون منها دولة معينة لأنها لا تستقر بصفة دائمة مستقرة على قطعة معينة من الأرض بل تنتقل من مكان الى آخر .

وإذا كانت الدول تختلف بعضها عن بعض من ناحية عدد السكان ، فانها تختلف أيضا من ناحية مساحة اقليمها حيث يكبر أو يقل من دولة الى أخرى .

ويلاحظ أنه لا يقصد باقليم الدولة الاقليم الأرضى فقط أي سطح الأرض بمعنى اليابسة فقط . وانما يقصد بذلك سطح الأرض وما تحته من اعماق وما فوقه من الطبقات الجوية التي تعلو اليابسة . وكذلك البحر الاقليمي أي المياه الساحلية من البحر الملاصقة لشواطىء الدولة وما يعلو هذا البحر الاقليمي من طبقات جوية .

وعلى ذلك فاقليم الدولة يشمل : اقليم أرضى ، اقليم مائي ، واقليم جوي .

أولا : الأقلـــيم الأرضـــي

يتحدد الاقليم الأرضى بمساحة معينة من الأرض تحدها حدود معينة .

وفي الدول الموحدة هناك اقليم واحد للدولة . أما في الدول المتحدة اتحادا مركزيا التي تتكون من عدد من الوحدات الفيدرالية تسمى بأسماء مختلفة مثل الولايات أو الامارات أو الكانتونات أو الدول الأعضاء أو الجمهوريات ، فان الاقليم الاتحادي يتكون من مجموع أقاليم الوحدات الفيدرالية . ويعتبر في مجموعه اقليما واحدا دون حواجز بين وحدة وأخرى .

وهو الوضع بالنسبة لدولة الامارات العربية المتحدة حيث يتكون اقليم الدولة من مجموع اقاليم الامارات السبع التي تتكون منها الدولة .

ثانيا : الاقليم المائـــي

يقصد بذلك البحر الاقليمي أي الجزء الساحلي من مياه البحر العامة الملاصقة لشواطىء الدولة . وكذلك المياه الداخله حدود الدولة ذاتها كالأنهار والبحيرات الداخلية .

ولقد ثار الخلاف حول تحديد نطاق البحر الاقليمي الذي يدخل في اقليم الـدولة [1] . فهناك رأي ينادي بأن هذا النطاق يتحدد بمسافة آخر مرمى تبلغها قذائف المدافع من شواطىء الدولة . ولما كانت اقصى نقطة تصل اليها قذائف المدافع قديما هي ثلاثة اميال بحرية ، فلقد رؤى تحديد نطاق البحر الاقليمي بهذه المسافة .

على أن تحديد نطاق البحر الاقليمي بثلاثة أميال بحرية يعتبر كحد أدنى ، أمـا الحـد الأقصى فما زال محل اختـلاف بين الـدولة ولا توجد بشأنه قاعدة ثابتة [2] : فمن الدول من تتعدى مسافة الثلاثة أميال سالفة الذكر لتصل الى أربعة أو ستة أو ثمانية اميال أو اكثر من ذلك .

ثالثـــا : الاقلـــيم الجـــوي

يقصد بذلك الفضاء الجوي الذي يعلو الاقليم الأرضى . وكذا الفضاء الجوي الذي يعلو اقليم الدولة المائي وذلك دون التقيد بارتفاع معين .

وتظهر أهمية ركن الاقليم بمظاهره المختلفة السابقة بكونه النطاق الذي تباشر فيه الدولة سيادتها . فالدولة انها تمارس ما لها من سيادة داخل نطاق اقليمها سواء الأرضى أو المائي أو الجوي . ويمتنع عليها بالتالي ان تتعدى في ذلك هذا النطاق الاقليمي والا اعتبرت أنها قد اعتدت على سيادة دولة أخرى .

(١) علي صادق ابوهيف : القانون الدولي العام . الطبعة الرابعة ص ٣٧٣ .
(٢) علي صادق ابوهيف : المرجع سالف الذكر ، ص ٣٧٣ .

الفـــرع الثالـــث

الهيئـــة الحاكمـــة

لا يكفي لوجود الدولة أن يتوافر شعب يستقر على اقليم معين ، اذ يتعين علاوة على ذلك وجود هيئة حاكمة تمارس السلطة السياسية بحيث يخضع الأفراد لها .

ولما كانت الهيئة الحاكمة لها حق ممارسة السلطة السياسية فيكون لها حق تنظيم أمور الجماعة وتولى شئون الاقليم في مختلف نواحيه التنظيمية . الأمر الذي يتعين معه خضوع الأفراد لهذه الهيئة الأولى فيما تصدره من قواعد وأحكام .

وهنا يحق التساؤل ما اذا كان يشترط رضاء الطبقة المحكومة لقيام ووجود الهيئة الحاكمة .

يرى البعض أنه لا يشترط رضاء وقبول الطبقة المحكومة . فمتى كانت الهيئة الحاكمة قادرة على اخضاع الطبقة الأولى لارادتها ولو بالقوة والقهر ، فانها تكون صالحة لممارسة السلطة .

على أن البعض الآخر قد اشترط لقيام الهيئة الحاكمة ضرورة الرضاء والقبول ، اذ يستحيل بدون ذلك قيام الهيئة الحاكمة للممارسة شئون السلطة [1] .

الاعتراف بالدولة :

بتوافر العناصر الثلاثة السابقة (السكان ، الاقليم ، الهيئة الحاكمة) تنشأ الدولة ويتحقق لها الوجود القانوني . فاذا ما تم هذا الوجود يتعين أن تأخذ الدولة التي قامت مكانها بين الدول الأخرى .

ويتحقق ذلك بالاعتراف بالدولة الجديدة ، أي التسليم من جانب الدول

(١) Burdeau : Traité de Science politique. T. II. P. 110 et S.

القائمة بوجود هذه الدولة وقبولها كعضو في الجماعة الدولية [1] .

وهنا يحق التساؤل عما اذا كان الاعتراف يعد من عناصر تكوين الدولة ، بحيث لا يمكن أن تنشأ هذه الأخيرة الا اذا قامت باقي الدولة بالاعتراف بها .

قرر الفقه أن الاعتراف اجراء مستقل عن نشأة الدولة . ذلك أن الدولة تقوم وتنشأ ويتحقق لها الوجود القانوني اذا ما توافرت العناصر الثلاثة السابق بيانها . أما الاعتراف فهو اقرار من الدول بالأمر الواقع ، اي بأمر وجود الدولة الذي تحقق ونشأ قبل هذا الاعتراف .

ولما كان الاعتراف عبارة عن اقرار لحالة واقعية سابقة عليه ، فهو لا يعد والحالة هذه من أركان الدولة وعناصرها ، ومن ثم يكون للاعتراف صفة اقرارية لا صفة انشائية . ويكون من اثره ظهور الدولة في المحيط الخارجي حيث تأخذ مكانها مع باقي الدول الاخرى [2] .

المبحث الثالث
الأمة والدولة

هل تتطابق فكرة الأمة مع الدولة ؟ بمعنى هل الأمة هي الدولة ؟

مدلول الأمة :

الأمة عبارة عن مجموعة من الأفراد مستقرة على اقليم معين تجمع بينهم الرغبة في العيش معا نتيجة روابط وعوامل مشتركة .

ولكن ما هي تلك الروابط التي تجمع بين هذه الجماعة من الأفراد وتدفعهم الى العيش معا ؟

(١) علي صادق أبوهيف : المرجع سالف الذكر ص ١٥٩ .
(٢) علي صادق أبوهيف : المرجع سالف الذكر ص ١٥٩ .
وحيد رأفت ووايت ابراهيم : القانون الدستوري ١٩٣٧ ، ص ٢٤ .

هذه الروابط متعددة المظاهر . على أنه لا يتحتم توافرها جميعا لوجود الأمة . فقد يتحقق منها البعض ويتخلف البعض الأخر ، ومع ذلك توجد أمة .

وتتمثل أهم هذه الروابط فيما يلي :

وحـــدة الديـــن :

اذا كان الدين يعمل على تقوية روابط التضامن بين الأفراد خاصة في الماضى ، فانه لم يعد الأن عاملا أساسيا تدور معه الأمة وجودا وعدما . ولا أدل على ذلك من وجود عديد من الأمم لا يؤمن أفرادها بنفس العقيدة الدينية الواحدة .

وحـــدة الجنـــس :

يقصد بذلك وحدة صفات آدمية مشتركة بين جماعة من الأفراد . كالجنس الأبيض الذي ينقسم الى ثلاثة فروع رئيسية (الآرى والسامي والحامي) ، والجنس الأصفر ، والجنس الأسود .

وحـــدة اللغـــة :

اذا كانت اللغة تعتبر في حقيقة الأمر من العناصر الرئيسية لترابط الأفراد ، فقد تكونت بعض الأمم رغم اختلاف لغة افرادها . فالأمة السويسرية مثلا يتكلم أفرادها لغات مختلفة هي الالمانية والفرنسية والايطالية [1] .

وحـــدة المصالح الاقتصادية :

وهي التي قد تتمثل في المصلحة المادية في العيش معا .

الوحـــدة الروحيـــة :

وهي الوحدة النفسية التي تتمثل في تشابه الاحساسات بين مجموعة من الأفراد .

(١) J. Cadart : Institutions politiques et droit constitutionnel 2e edit. T. I. 1979. P. 53 .

كوحدة المشاعر في ذكريات حوادث الماضي بالآمه وانتصاراته ، وفي وحدة آمال الحاضر والمستقبل . فالوحدة الروحية هي وحدة أحاسيس نفسية متشابهة تربط بين جماعة من الأفراد بحيث تدفعهم الى الرغبة المشتركة في العيش معا .

مدى اختلاف الدولة عن الأمــة (١)

الدولة عبارة عن الشخص المعنوي الذي يرمز الى مجموع شعب مستقر على اقليم معين حكاما ومحكومين بحيث يكون لهذا الشخص المعنوي سلطة سياسية ذات سيادة .

واذا كان يتضح من تعريفي الأمة والدولة اشتراكهما في عنصري الأفراد والاقليم ، فانهما يختلفان مع ذلك في أمور عدة . (٢)

فالأمة عبارة عن وحدة روحية أي احساسات نفسية متشابهة تربط جماعة من الأفراد وتؤدي بهم الى الرغبة في العيش معا . بينما تعتبر الدولة وحدة قانونية يكون لها سلطة سياسية ذات سيادة عملت على وجود فئة حاكمة وأخرى محكومة .

كما يظهر الاختلاف بين الدولة والأمة : في أن الأمة قد تسبق وجود الدولة ، وذلك اذا ما انقسمت الأمة الواحدة بين عديد من الدول . بمعنى أنه قد توجد أمه واحدة تربط بين أفرادها وحدة روحية ولكن مع ذلك نجدها موزعة بين دول مختلفة .

ومثال ذلك الأمة العربية التي تكوّن منها الكثير من الدول ، فهي سابقة على الدولة . وكذلك الأمة الالمانية التي وزعت بين دولتي المانيا الشرقية والغربية ، ودولة النمسا ، وجزء من فرنسا هو الالزاس واللورين . وبالتالي فهناك أمة سابقة على الدول سالفة الذكر .

(١) J. Cadart : Institutions politiques et droit constitutionnel 2e edit. T. I. 1979. P. 53.

(٢) J. Gicquel et A. Hauriou : Droit constitutionnel et institutions politiques. 1985. P. 88 et s.

Burdeau : Droit constitutionnel et institutions politiques, 20e edit. 1984. p. 26.

ومن ناحية أخرى قد تتكون دولة واحدة من عديد من الأمم أي من عناصر كانت تابعة في الأصل لأمم مختلفة .

ومثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية التي تكونت في أصل نشأتها من أمم مختلفة . وكدولة سويسرا التي قامت على أفراد ينتمون بعضهم الى أصل فرنسي والبعض الى أصل الماني والبعض الآخر الى أصل ايطالي .

ومن الطبيعي أن عدم التجانس بين أفراد الدولة الواحدة انما يكون عاملا من عوامل التفكك بين أفراد الدولة الواحدة . اللهم الا اذا تولد بين أفراد هذه الدولة بالعيش معا روابط مشتركة بمرور الزمن ، مما يجعل من هذه الدولة في نهاية الأمر أمة واحدة . بمعنى أن الدولة قد تتكون في بادىء الأمر من عناصر تابعة لأمم مختلفة ، وبمضي الزمن ومرور الوقت تقوى الروابط المشتركة بين أفراد الدولة الواحدة وينشأ بينهم وحدة روحية واحدة ، مما يجعل من أفراد هذه الدولة الواحدة أمة واحدة في نهاية الأمر .

المبحث الرابع
أنواع الدول

تنقسم الدول بوجه عام الى نوعين رئيسيين : الدول الموحدة أو البسيطة ، والدول المركبة .

الفرع الاول
الدول الموحدة

الدولة الموحدة هي التي تظهر كوحدة واحدة من الناحية الخارجية والناحية الداخلية . فهي تنفرد بهيئة واحدة تدير شئونها الخارجية وتمثلها بتمثيل خارجي واحد.

كما تتميز من الناحية الداخلية بوحدة في نظام الحكم السياسي [1] . أي : بدستور واحد يطبق على كافة انحاء اقليم الدولة . وسلطة تشريعية واحدة تختص بمباشرة الوظيفة التشريعية بالنسبة لاقليم الدولة بكامله . وسلطة تنفيذية واحدة يخضع لها جميع أفراد الدولة على حد سواء فيما تصدره من قرارات . وأخيرا سلطة قضائية واحدة يلتجيء اليها أفراد الدولة في منازعاتهم وخصوماتهم .

ومن أمثلة الـدولة الموحدة : لبنان والعراق والأردن وسوريا وجمهورية مصر العربية والجمهورية الليبية منذ عام ١٩٦٣ .

اللامركزية الادارية ونظام الدولة الموحدة

اذا كانت الدولة الموحدة تتميز بوحدة في نظام الحكم السياسي ، فانه لا يخل بهذا القول تنوع ممارسة الوظيفة الادارية في الدولة .

فقد تتركز الوظيفة الادارية في الدولة في يد هيئة واحدة هي السلطة المركزية المستقرة بالعاصمة التي تتولى ممارسة جميع مظاهر الوظيفة الادارية . وتباشر ذلك إما بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لسلطتها الرئاسية فيما يباشرونه من أعمال . وهذا النظام يعرف بالمركزية الادارية .

فالمركزية الادارية هي تركيز جميع الوظائف الادارية في يد السلطة المركزية التي يكون لها وحدها حق اصدار القرارات اللازمة على كل اقليم الدولة . والاشراف كذلك على جميع المرافق العامة سواء كانت مرافق قومية تهم الدولة بأسرها أو مرافق محلية تهم اقليم محلي معين .

وقـد تتوزع مباشرة الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية اقليمية أو مصلحية مستقلة عن السلطة الأولى تباشر اختصاصاتها الموكولة اليها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية . وهذا النظام يعرف باللامركزية الادارية .

---

(١) Burdeau : Droit constitutionnel et Institutions politiques. 20e edit. 1984. P. 54 .

فاللامركزية الادارية تعمل على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية من ناحية وبين هيئات ادارية اقليمية أو مصلحية مستقلة عن السلطة الأولى بحيث تعمل هذه الهيئات على مباشرة وظيفة ادارية من مقتضاها اشباع حاجات خاصة . وذلك كله تحت راقبة السلطة المركزية حتى لا تنعدم وحدة الاتجاه الاداري في الدولة .

من ذلك يبين أن المركزية واللامركزية الادارية لا تتعلقان بنظام الحكم السياسي في الدولة . بل تتعلقان بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية ، سواء عملنا على تركيز هذه الوظيفة في يد واحدة أو توزيعها بين السلطة المركزية وهيئات ادارية مستقلة .

ومن ثم فان وحدة السلطة المركزية التي تظهر في النظام المركزي . أو تعددها كما هو الحال في النظام اللامركزي الاقليمي أو المصلحي لا يخل بوحدة الدولة السياسية [1] ، ما دام أن لها دستور واحد ووحدة في سلطاتها العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية .

الفـــــرع الثانـــــي
الــــدول المركبـــــة [2]

تقوم فكرة الدولة المركبة على أساس اتحاد بعض دول أو ولايات متعددة بعضها مع البعض . الا أن صور الاتحاد قد تختلف وتتباين مع ذلك .

المطلـــب الاول
الاتحـــاد الشخصـــي
UNION PERSONNELLE

يقـوم هذا الاتحـاد بين دولتـين أو اكثـر بحيث تستقل كل دولة من دول الاتحاد

(١) محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري العربي . المجلد الاول ١٩٦٣ - ١٩٦٤ ص ٤٥٧ .
وحيد رأفت ووايت ابراهيم : القانون الدستوري ١٩٣٧ . ص ٤١ .
Prelot : Institutions polititques et droit constitutionnel 1961. p. 227. 228.
(٢) J. Cadart : Institutions politiques et droit constitutionnel - 2 edit. T. I. 1979. P. 67.

تماما عن الأخرى من الناحية الخارجية والناحية الداخلية . فيكون لكل دولة استقلالها من الناحية الخارجية بأن تحتفظ بشخصيتها الخارجية الكاملة . كما تستقل كل دولة بنظام حكمها الداخلي أي بدستورها وسلطاتها العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية .

وعلى ذلك فان الاتحاد الشخصي لا يعمل على خلق دولة جديدة ما دام أنه يستبقى لكل دولة من دول الاتحاد ذاتيتها الكاملة المستقلة ازاء الأخرى .

أما مظهر الاتحاد بين هذه الدول المستقلة بعضها عن البعض ، فيظهر فقط في وحدة رئيس الدولة ، حيث يكون هناك رئيس واحد بالنسبة لدول هذا الاتحاد [١] .

أمثلة الاتحاد الشخصي [٢] :

اتحاد انجلترا وهانوفر الذي استمر من سنة ١٧١٤ الى سنة ١٨٣٧ حينما تولى ملك انجلترا عرش هاتين الدولتين طوال هذه المدة . وانتهى هذا الاتحاد الشخصي بين الدولتين حينما تولت الملكة فكتوريا عرش انجلترا عام ١٨٣٨ وتعذر اعتلاء الملكة عرش هانوفر في نفس هذا الوقت . ذلك أن قانون وراثة عرش هذه الدولة الأخيرة لم يكن يسمح بتولى النساء العرش مما عمل على انتهاء الاتحاد الشخصي بين هاتين الدولتين .

كذلك ظهر الاتحاد الشخصي بين هولندا ولكسمبرج حيث قام الاتحاد عام ١٨١٥ وانتهى عام ١٨٨٠ لذات السبب السابق . حينما تولت الملكة ولهمينا عرش هولندا في هذا التاريخ الأخير، مما عمل على تعذر اعتلاء هذه الملكة عرش لكسمبورج على أساس أن دستور هذه الدولة الأخيرة لم يكن يسمح للنساء باعتلاء العرش .

---

(١) حامد سلطان : القانون الدولي العام في وقت السلم ١٩٦٢ ، ص ١٢٥ .
(٢) وحيد رأفت ووايت ابراهيم : المرجع سالف الذكر ص ٤١ .
حامد سلطان : المرجع سالف الذكر ص ١٢٦ ، ١٢٧ .
علي صادق ابوهيف : المرجع سالف الذكر ص ١١٩ .

المطلـــب الثانـــي
الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي
Confederation d'Etats

يتكون هذا الاتحاد من دولتين أو أكثر بحيث تحتفظ كل دولة بسيادتها أي باستقلالها عن دول الاتحاد الأخرى سواء من الناحية الخارجية أو من الناحية الداخلية [1] . وذلك فضلا عن التمايز والافتراق في رئاسة الدولة بحيث تختص كل دولة من هذه الدول برئيس خاص بها .

ومظهر الاتحاد بين هذه الدول المستقلة بعضها عن البعض ، أن هناك تحالفا [2] بينهم يرمى الى تنظيم بعض الأغراض المشتركة : كتنسيق الشئون الاقتصادية والثقافية بين الدول الأعضاء أو تنظيم مسائل الدفاع بين هذه الدول أو حفظ السلام وحل المنازعات التي قد تقوم بينهم أو مع الدول الخارجة عن هذا الاتحاد .

ويتولى تنظيم المسائل المشتركة التي نصت عليها معاهدة التحالف ، هيئة تضم ممثلين عن الدول الأعضاء . ولا تختص هذه الهيئة الا بالمسائل التي نظمتها معاهدة التحالف التي ربطت بين هذه الدول .

أمثلة دول الاتحاد التعاهدي :

- الاتفاق الجرماني الذي قررته المادة ٩٣ وما بعدها من معاهدة فيينا لسنة ١٨١٥ والذي انتهى عام ١٨٦٦ [3] .
- الاتحاد الذي قام بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة المتوكلية اليمنية في ٨ مارس سنة ١٩٥٨ .

(١) J. Gicquel et A. Hauriou : Droit constitutionnel et institutions politiquea 1985. p. 116.

(٢) J. Cadart : Institutions politiques et droit constitutionnel 2e edit. T. I. 1979. P. 67.

(٣) علي صادق أبو هيف : المرجع سالف الذكر ص ١٢٢ .

— الدول المشتركة في ميثاق جامعة الدول العربية الذي قام عام ١٩٤٥ .

المطلب الثالث

الاتحاد الحقيقي أو الفعلي

Union reelle

يقوم الاتحاد الحقيقي أو الفعلي بين دولتين أو بين عدد من الدول تخضع جميعها لرئيس دولة واحد ، وتندمج في شخصية دولية خارجية واحدة يكون لها وحدها حق ممارسة الشئون الخارجية والتمثيل السياسي الخارجي . وذلك مع استقلال كل دولة من الدول الأعضاء بنظامها السياسي الداخلي الخاص .

وعلى ذلك يتركز مظاهر الاتحاد هنا بالنسبة لرئيس الدولة الذي له حق رئاسة جميع الدول الأعضاء . وكذلك بالنسبة للناحية الخارجية ، اذ تفقد كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد شخصيتها الخارجية وتندمج جميعها في شخصية دولية واحدة هي الشخصية الدولية للاتحاد نفسه التي يكون لها وحدها مظاهر السيادة الخارجية .

أما بالنسبة لنظام الحكم السياسي الداخلي ، فان كل دولة في هذا الاتحاد تحتفظ بكامل الاستقلال في نظام حكمها الداخلي . أي بدستورها الخاص وبسلطاتها العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، وكل ما يتعلق بنظامها السياسي الداخلي .

وينتج عن الوحدة الخارجية سالفة الذكر وحدة التمثيل الخارجي لجميع أعضاء الاتحاد ، وتقيد الأعضاء جميعا بكافة التصرفات الخارجية التي يمارسها الاتحاد وتحمل مسئولية نتائجها ، بأن يتقيد الأعضاء جميعهم مثلا بالمعاهدات التي يعقدها الاتحاد . كما وأن الحرب التي يعلنها الاتحاد أو تعلن عليه تشمل جميع دول الاتحاد . واذا ما نشبت الحرب بين هذه الدول فانها تعد حربا أهلية [1] .

أمثلة الاتحاد الحقيقي : اتحاد السويد والنرويج من سنة ١٨١٤ الى ١٩٠٥ . وكذلك اتحاد النمسا والمجر من سنة ١٨٦٧ الى سنة ١٩١٨ .

(١) حامد سلطان : القانون الدولي العام في وقت السلم . ١٩٦٢ ص ١٣١ .

المطلـــــب الرابـــــع
الاتحـــــاد المركـــــزي
Etat Federal

ينشأ الاتحاد المركزي اما بانضمام عدة دول بعضها الى بعض لتكوين دولة متحـدة اتحادا مركزيا . واما بتفكك دولة كانت في الأصل دولة موحدة الى عدة ولايات . ومثال ذلك الاتحاد السوفيتي وبعض دول امريكا اللاتينية .

واذا كانت الاتحادات السابقة بيانها تستند الى المعاهدات الدولية ، فان الاتحاد المركزي عمل قانوني داخلي أي عمل دستوري . لذلك فهو أهم صور الاتحاد من ناحية القانون الدستوري .

ويمكن تعـريف الاتحـاد المركزي بأنه اتحاد دستوري بين ولايات يظهر من مجموعها سلطة اتحادية عليا تعلو هذه الولايات (١) .

وبمعنى آخر وجود وحدات ارتضت الاتحاد معا تحت راية واحدة مقابل التخلي عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية العليا التي تمثل الدولة الواحدة .

والاتحاد المركزي عبارة عن مجتمع مركب يحتوي على طابقين : الطابق الأسفل يضم كافة الوحدات الفيدرالية (الولايات) التي تخلت باتحادها عن جزء من سيادتها الداخلية . **الطابق الاعلى** وتقف فيه الدولة الاتحادية العليا وحدها التي تمثل جميع الوحدات الفيدرالية في وحدة واحدة عليا لها السيادة الخارجية الكاملة (٢) .

وهكذا فان الاتحاد المركزي يحتوي جميع الوحدات الفيدرالية أي الولايات التي ارتضت الاتحاد شرط الاحتفاظ بجزء من سيادتها الداخلية . ويمثل المجموع سلطة مركزية عليا واحدة هي الدولة الاتحادية ذات السيادة الخارجية الكاملة .

---

(١) J. Gicquel et A. Hauriou : Droit constitutionnel et institutions politiques 1985 . P. 121 .

(٢) J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 121 - 122.

ويكون الاتحاد المركزي بهذا الوصف نظام وسط جمع بين بعض مظاهر الدولة الموحدة ، حيث تظهر السلطة الاتحادية المركزية بمظهر الدولة البسيطة الموحدة وذلك في المجال الخارجي . وبين بعض مظاهر الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي ، حيث تحتفظ الوحدات الفيدرالية أي الولايات بجزء من سيادتها الداخلية الى جانب دولة الاتحاد .

أولا : عناصر نظام الاتحاد المركزي

يحكم الاتحاد المركزي عدة مبادىء يقوم عليها هذا النظام [1] .

١ - مبدأ علو مركز دولة الاتحاد :

اذا كان الاتحاد المركزي مجتمع مركب يحتوى على طابقين ، فان دولة الاتحاد التي ترمز الى الدولة بكاملها تحتل الطابق العلوي . ويكون لها المركز العلوي على الوحدات الفيدرالية أي الولايات التي تحتل الطابق الأسفل .

واذا كانت دولة الاتحاد لها المركز الأعلى ، فانها تتمتع تبعا لذلك بسلطة عليا تتضح في المجال الخارجي وكذا في المجال الداخلي . بحيث يرأس الدولة رئيس واحد للدولة يمثل الدولة الاتحادية خارجيا وداخليا .

(أ) علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي :

يكـون لدولة الاتحاد السيادة الخارجية الكاملة . فهي التي تظهر وحدها في المحيط الخارجي دون الوحدات الفيدرالية التي تختفى تماما من هذا الميدان .

لذلك تظهر دولة الاتحاد بشخصية دولية واحدة . وتأخذ مظهر الدولة البسيطة الموحدة حيث يكون لها تمثيل خارجي واحد لدولة واحدة . ويكون لها تولى كافة الشئون الخارجية من مفاوضات وابرام المعاهدات وغيرها .

---

(١) J. Gicquel et A. Hauriou : Droit constitiutionnel et institutions politiques. 1985 . P. 123 . et S.

على أنه اذا كانت القاعدة العامة أن دولة الاتحاد هي التي تتمتع وحدها بالشخصية القانونية الواحدة في المحيط الدولي الخارجي من دون الولايات ، فان الاتحاد السوفيتي ـ وهو أصلا من أمثلة دول الاتحاد المركزي ـ قد قرر عام ١٩٤٤ لولايتين من ولاياته (جمهورياته) حق التمتع في الميدان الدولي بشخصية دولية مستقلة عن شخصية دولة الاتحاد . وبالتالي يكون لهاتين الولايتين حق الانضمام الى الهيئات الدولية كهيئة الأمم المتحدة استقلالا عن دولة الاتحاد . وبذلك يتمتع الاتحاد السوفيتي بثلاثة أصوات : صوت لدولة الاتحاد ، وصوتين لهاتين الولايتين . وهو ما حدث فعلا بانضمام اوكرانيا وروسيا البيضاء الى هيئة الأمم المتحدة . على أن هذا الوضع يعد في حقيقة الأمر مجرد استثناء مجازي من القاعدة العامة [1] .

(ب) علو دولة الاتحاد في المجال الداخلي :

يكون لدولة الاتحاد سيادتها الداخلية التي تفوق السيادة الداخلية للوحدات الفيدرالية . ويظهر ذلك فيما يلي [2] :

— تختص دولة الاتحاد وحدها بمباشرة المسائل القومية العامة الداخلية : كالجنسية ، فهناك جنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية التي ينتمي اليها كافة أفراد الوحدات الفيدرالية دون أن يكون لكل وحدة جنسية خاصة بها . وكذلك التشريعات المالية ووسائل المواصلات والمحافظة علي النظام والأمن واعلان حالة الطوارىء .

— يكون لدولة الاتحاد دستورها وهو الدستور الاتحادي أي دستور الدولة كلها بجميع ولاياتها . ويعلو هذا الدستور على دساتير ولايات الدولة بحيث يلتزم جميع أفراد الدولة بمختلف ولاياتها بما يقرره الدستور الاتحادي . ويسمو الدستور الاتحادي على باقي الدساتير الأخرى وفي حالة التعارض يطبق أحكام الدستور الأول .

— علو سلطات الدولة الاتحادية على سلطات الولايات . ومن ثم تعلو السلطة

(١) J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 125.

(٢) سعد عصفور : القانون الدستوري والنظم السياسية مؤلف مشترك مع عبد الحميد متولي ومحسن خليل ص ١١١ ـ ١١٢ .

التشريعية الاتحادية على سلطات الولايات التشريعية بحيث تلتزم الولايات بما تقرره القوانين الاتحادية . واذا قام تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين أحد الولايات ، تطبق القوانين الاتحادية داخل الولاية . وهو ما يقررة دستور الولايات المتحدة الأمريكية .

وتعلو السلطة التنفيذية الاتحادية على السلطة التنفيذية للولايات بحيث يلتزم جميع أفراد الدولة بالقرارات التنفيذية الصادرة من حكومة الاتحاد .

كما تعلو السلطة القضائية الاتحادية على السلطة القضائية للولايات . بحيث تلتزم الولايات بالأحكام القضائية الاتحادية . ويختص القضاء الاتحادي بالفصل في المنازعات التي تثور بين دولة الاتحاد وبين احدى الولايات أو بين ولاية وأخرى .

ولا جدال أنه من مقتضى مبدأ علو دولة الاتحاد سواء في المجال الخارجي أو الداخلي سريان جميع الاجراءات الاتحادية على الدولة بكاملها أي على الولايات بأجمعها دون حاجة الى اقرار وموافقة الولايات على ذلك .

٢ - مبدأ ازدواج السلطات العامة :

لما كانت للوحدات الفيدرالية أي الولايات جزء من السيادة الداخلية ، فانها تشترك مع الدولة الاتحادية في أمور هذه السيادة مع ملاحظة علو السلطة الاتحادية في هذا الشأن .

ويلاحظ أنــه اذا كان للولايات بعض مظاهـر السيادة الـداخلية التي تملي الاستقلال الداخلي للوحدة الفيدرالية بشئونها الداخلية ، فانه لا يصدق على هذه الولايات وصف الدولة الذي يقتصر على الدولة الاتحادية وحدها .

ويملي مبدأ الاستقلال الداخلي للوحدات الفيدرالية وجود سلطات عامة داخلية لكل وحدة تقوم بالشئون الداخلية لهذه الولاية .

فيكون لكل ولاية دستورها وسلطاتها العامة أي سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية تختص وتستقل بها كل وحدة فيدرالية .

على أن استقلال كل ولاية بسلطاتها العامة الداخلية يؤدي الى اختلاف نظام الحكم السياسي من ولاية الى أخرى : فالسلطة التشريعية في كل ولاية تضع قوانين خاصة بها تختلف عن الولايات الأخرى . وكذلك يقوم حاكم كل ولاية باصدار القرارات واللوائح الخاصة بولايته والتي تتغاير مع ما يقوم به حكام الولايات الاخرى . كما تختلف أحكام المحاكم في كل ولاية عن أحكام محاكم الولايات الأخرى تبعا لاختلاف القوانين التي تقررها كل ولاية على حدة .

وهكذا يتحقق ازدواج السلطات العامة ما دامت الولايات تتمتع ببعض مظاهر السيادة الداخلية الى جانب الدولة الاتحادية . ويؤدي ذلك الى الازدواج في السلطات العامة الاتحادية وسلطات الولايات (١) .

٣ ـ مبدأ انفصال السلطات العامة الاتحادية عن سلطات الولايات :

اذا كان مبدأ الاشتراك الداخلي بين الدولة الاتحادية والولايات يؤدي الى الازدواج في السلطات العامة . الا أن هذا الازدواج يعنى مع ذلك تقرير مبدأ انفصال السلطات العامة الاتحادية عن السلطات العامة للولايات .

ويعنى مبدأ الانفصال : الانفصال العضوي والانفصال الوظيفي بين السلطات العامة الاتحادية والسلطات العامة للولايات .

ومعنى الانفصال العضوي ، أن مؤسسات السلطات الاتحادية غير مؤسسات سلطات الولايات .

ومعنى الانفصال الوظيفي ، أن وظيفة المؤسسات الاتحادية غير وظيفة مؤسسات الولايات في مجال كل منها .

(أ) **فالسلطة التشريعية** يقوم بها برلمان اتحادي ، وهو غير برلمان الولاية حيث يكون لكل ولاية برلمان خاص بها يختار أعضائه طبقا لقوانين كل ولاية .

ويتكون البرلمان الاتحادي عادة من مجلسين :

* مجلس يمثل شعب الدولة بأكمله يقوم بانتخابه جميع أفراد الولايات كما لو كانت

(١) J. Cadart : op. cit. T. I. 1979. p. 73. et S.
Burdeau ; Traité de Science politique. T. II. P. 426. et S.

الدولة موحدة بحيث لا يراعى في انتخاب هذا المجلس تمثيل الولايات .

* مجلس آخر يراعى فيه تمثيل الولايات ويكون هذا التمثيل عادة على قدم المساواة بأن يكون لكل ولاية عدد متساوي من الممثلين دون النظر الى أهمية الولاية من ناحية المساحة أو عدد السكان .

ومثال ذلك الكونجرس الأمريكي الذي يعتبر البرلمان الاتحادي والذي يتكون من مجلسين : مجلس النواب ينتخب مباشرة من جميع أفراد الشعب الذين لهم مباشرة الحقوق السياسية . ومجلس الشيوخ الذي يتكون من عضوين عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها .

على أن قاعدة المساواة في تمثيل الولايات في المجلس النيابي الممثل للولايات غير مطلقة ، ذلك أن بعض دول الاتحاد المركزي لا تمثل ولاياتها على قدم المساواة . ومثال ذلك كندا حيث حدد الدستور عدد أعضاء الشيوخ الذين تختص بهم كل ولاية بعدد مختلف من ولاية لأخرى .

ويتحقق الانفصال الوظيفي بالفصل بين وظيفة البرلمان الاتحادي ووظيفة برلمان الولاية . فاختصاص البرلمان الاتحادي هو التشريع في المسائل التي تهم الدولة بأجمعها : كالعلاقات الخارجية والدفاع الوطني والمسائل الجمركية والمواصلات والهجرة ، ولا يكون لبرلمان الولايات أي اختصاص بالنسبة لهذه المسائل .

وقد يقوم البرلمان الاتحادي بتنظيم بعض المسائل الهامة حيث يضع القواعد العامة ويترك التفصيل لبرلمان كل ولاية لتضعها في تشريعات خاصة بالولاية لا تخالف فيها التشريع الاتحادي بل تتقيد به وتخضع له .

أما اختصاص برلمان الولاية : فانه يقتصر على وضع التشريعات الداخلية التي تسرى فقط في حدود الولاية . مع مراعاة ألا يتعارض ذلك مع ما يختص به البرلمان الاتحادي .

(ب) **السلطة التنفيذية** [1] : يقوم بها أجهزة اتحادية غير أجهزة الولايات التنفيذية

(١) Burdeau : Traite de Sciences politique. T. II. P. 432.

حيث يكون لكل ولاية جهازها التنفيذي الخاص بها . فالسلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الدولة وحكومة الاتحاد . وهي غير السلطة التنفيذية لكل ولاية بحيث لا يمكن الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية الاتحادية وعضوية السلطة التنفيذية للولاية .

ففي الولايات المتحدة الامريكية ، يقوم الشعب بانتخاب رئيس الدولة الذي يتولى السلطة التنفيذية بصورة فعلية . على اعتبار أنه صاحب السلطة الحقيقية العليا في هذا الميدان ويعاونة في أداء ذلك وزراء يعتبرون مجرد سكرتيريون له . فهو الذي يعينهم ويعزلهم وتتحقق مسئوليتهم أمامه وحده . ورئيس الدولة والوزراء غير حكام الولايات وأعضاء الجهاز التنفيذي للولاية .

وتختص السلطة التنفيذية الاتحادية عادة بتنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان الاتحادي في جميع أنحاء الدولة بكافة ولاياتها . وكذلك اصدار القرارات الاتحادية التي تهم الدولة بأجمعها وتكون واجبة التنفيذ في جميع أرجائها .

وتتولى الهيئة التنفيذية للولاية الأمور التنفيذية التي لا يتعدى اختصاصها حدود الولاية .

(جـ) - **السلطة القضائية** : يتكون القضاء في دولة الاتحاد المركزي من القضاء الاتحادي والقضاء المحلي حيث يكون لكل ولاية محاكم محلية خاصة بها . والسلطة القضائية المحلية غير السلطة القضائية الاتحادية التي تعتبر بمثابة هيئة عليا لقضاء الولايات . وذلك كالمحكمة العليا الأمريكية . والمحكمة الاتحادية في سويسرا .

ويتحقق مبدأ الانفصال العضوي بأن يكون أعضاء القضاء المحلي غير أعضاء القضاء الاتحادي . كما يتحقق مبدأ الانفصال الوظيفي بأن تختص السلطة القضائية المحلية بالفصل في المنازعات المحلية التي تثور في الولاية ذاتها . أما السلطة القضائية الاتحادية فانها على خلاف ذلك تختص كأصل عام بالمنازعات التي تهم الدولة بأجمعها . فهي تختص مثلا بالنظر في المنازعات التي تثور بين الاتحاد والولايات ، أو بين الولايات بعضها ببعض ، أو بين الأفراد التابعين لولايات مختلفة . كما تعتبر جهة استئنافية يستأنف أمامها بعض أحكام محاكم الولايات .

ثانيا : مشكلة توزيع الاختصاص بين الدولة الاتحادية والولايات[1] :

رأينا مدى ازدواج السلطات العامة في دول الاتحاد المركزي بين الدولة الاتحادية وولاياتها . فالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وكذا السلطة القضائية موزعة بين دولة الاتحاد وبين الولايات على الوجه السالف بيانه . مما قد يؤدي الي تداخل الاختصاصات فيما بينها أثناء ممارسة كل سلطة لوظيفتها . فكيف يمكن والحالة هذه توزيع الاختصاص بين كل منهما ؟ كيف يحدد حدود اختصاص دولة الاتحاد والولايات حتى نمنع الازدواج في ممارسة السلطات العامة ؟

يتكفل الدستور الاتحادي بهذا الأمر ، ويسلك في ذلك احدى الطرق التالية :

١ - قد يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر اختصاصات دولة الاتحاد من ناحية ، واختصاصات الولايات من ناحية أخرى . بأن ينص على كافة المسائل التي تكون من اختصاص دولة الاتحاد والمسائل التي تكون من اختصاص الولايات .

وعيب هذه الطريقة أنه لا يمكن عملا أن نحصى سلفا كافة المسائل في الدولة وتحديد الجهة المختصة بممارستها . اذ لابد أن يستجد مع الزمن وتطور الحياة الكثير من المسائل والأمور الجديدة التي لم ينص الدستور الاتحادي عليها . الأمر الذي يتعذر معه تحديد الجهة المختصة ، أتكون هي دولة الاتحاد أم الولايات . لذلك فان هذه الطريقة لا تؤدي الى حل المشكلة على نحو نهائي ، ألا وهي تحديد وتوزيع الاختصاص المزدوج بين دولة الاتحاد والولايات .

٢ - قد يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات على سبيل الحصر . بأن ينص الدستور فقط على المسائل التي تختص بها الولايات حصرا ، بحيث لا تختص الا بالأمور المنصوص عليها صراحة. ويكون ما عدا ذلك من المسائل من اختصاص دولة الاتحاد

---

(١) Burdeau : Traité de Sciences politiques, T. II. P. 434 et S.
وحيد رأفت ووايت ابراهيم : المرجع سالف الذكر ص ٥٥ وما بعدها .

٣ ـ قد يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل التعيين والحصر ويترك ما عدا ذلك من المسائل ليدخل في اختصاص الولايات . بمعنى أن يكتفى الدستور الاتحادي بحصر المسائل التي تكون من اختصاص دولة الاتحاد وينص عليها ، وما عدا ذلك يكون من اختصاص الولايات .

ولقد أخذت الولايات المتحدة الأمريكية بهذا الأسلوب .

ويلاحظ أنه لا يمكن عادة تعديل الدستور الاتحادي في دول الاتحاد المركزي الا بسلوك اجراءات خاصة ينص عليها هذا الدستور . بألا يكتفى بموافقة السلطات الاتحادية وحدها على ذلك ، بل يشترط كذلك موافقة غالبية الولايات أو جميعها على أمر هذا التعديل . ذلك أن كل تعديل في هذا الدستور إنما قد يتضمن تعديلا أو مساسا في اختصاصات الولايات وسلطاتها مما يتعين موافقتها على ذلك . وهو ما قرره الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية حيث نص على مشاركة الولايات في اقتراح واقرار التعديل الدستوري .

أهم أمثلة الاتحاد المركزي :

في القارة الجديدة : الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام ١٧٨٧ بمقتضى الدستور الأمريكي الصادر في هذا التاريخ ، كندا ، المكسيك ، البرازيل ، والأرجنتين .

في القارة الأوروبية : النمسا ، سويسرا منذ عام ١٨٤٨ ، جمهورية المانيا الغربية بمقتضى دستورها الصادر في ٧ أكتوبر عام ١٩٤٩ .

في القارة الأسيوية : دولة الامارات العربية المتحدة منذ عام ١٩٧١ ، استراليا ، الهند ، ماليزيا .

في القارة الأفريقية : افريقيا الجنوبية ، نيجيريا منذ عام ١٩٧٨ .

وفي ميدان الدول الاشتراكية الماركسية : الاتحاد السوفيتي ، يوجوسلافيا ،

وتشيكوسلوفاكيا .[1]

أما الدولة الليبية فلقد كانت دولة متحدة اتحادا مركزيا منذ صدور دستور ١٩٥١ حتى ٢٥ من ابريل عام ١٩٦٣ حيث تحولت الدولة الليبية منذ هذا التاريخ الى دولة موحدة .

ثالثا : اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية :

اذا كان نظام الاتحاد المركزي يقرر للولايات بعض مظاهر السيادة الداخلية وذلك الى جانب الدولة الاتحادية ، فهو نظام يتعلق والحالة هذه بالحكم السياسي في الدول المركبة . .

ولما كان نظام الحكم السياسي السابق بيانه يعمل على توزيع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية خاصة بكل ولاية على حدة ، فان هذا التوزيع للوظيفة السياسية هو ما يطلق عليه باللامركزية السياسية .

وهنا نلاحظ أن اللامركزية السياسية لا وجود لها في الدول الموحدة حيث تتميز هذه الدول بوحدة في سلطاتها العامة ، أي بوحدة في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية . ومن ثم فلا أثر لمظهر ازدواج السلطات العامة الذي يظهر في نظام الاتحاد المركزي .

كما يتعين ملاحظة الخلاف بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية : فاللامركزية السياسية عبارة عن نظام سياسي يتعلق بالحكم السياسي في الدولة الذي يهدف الى توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية من ناحية والولايات من ناحية أخرى . أما اللامركزية الادارية فهي عبارة عن نظام اداري هدفه تيسير ادارة المرافق العامة . ومن ثم يعمل على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الادارية المركزية وبين هيئات ادارية اقليمية أو مصلحية مستقلة تباشر اختصاصاتها الادارية تحت اشراف ورقابة السلطة الأولى .

(١) J. Gicquel et A. Hauriou : Droit constitutionnel et Instituions politiques 1985 . P. 122 – 123 .

ولما كانت اللامركزية الادارية عبارة عن نظام اداري يعمل على توزيع الوظيفة الادارية على النحو السابق بيانه ، فان هذا النظام لا شأن له بنظام الحكم السياسي في الدولة وبتوزيع الوظيفة السياسية فيها حيث لا تتمتع الوحدات الاقليمية أو المصلحية بأي اختصاص سياسي .

ومن ثم فان اللامركزية الادارية يمكن أن تظهر سواء في الدول الموحدة أو في دول الاتحاد المركزي باعتبارها ظاهرة ادارية عامة تتعلق فقط بكيفية أداء الوظيفة الادارية في الدولة .

المبحـــث الخامـــس

الشكل الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة

يتضح من استقراء أحكام الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة أن هذا الدستور قد أقام دولة متحدة اتحادا مركزيا .

ولقد سبق وعالجنا أسلوب الدول المتحدة اتحادا مركزيا ، الأمر الذي يتحتم معه تطبيق ذلك على دولة الامارات العربية المتحدة حتى نتبين ما اذا كانت تندرج تحت نوع الدول المتحدة اتحادا مركزيا .

أقام الدستور المؤقت لسنة ١٩٧١ دولة جديدة هي دولة الامارات العربية المتحدة . كانت قبل هذا الدستور امارات ترتبط بانجلترا بمعاهدات خاصة بحيث تتولى هذه الدولة بمقتضاها شئون الامارات الخارجية . وانتهى هذا الأمر بقيام الدستور المؤقت الذي أعلن انشاء دولة جديدة من الامارات السبع ، لها نظام دستوري وسلطات عامة . بعد أن كان كل حاكم في امارته يملك كافة السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية .

ويستدل على قيام دولة الامارات العربية المتحدة ، ما جاء في ديباجة الدستور التي قررت أنه قد قامت بين الامارات دولة «في صورة دولة اتحادية مستقلة ذات

سيادة» وهو ما جاء في نص المادة (١) من الدستور بأن «الامارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة» .

ولا جدال في أن شكل الاتحاد بين الامارات السبع هو الاتحاد المركزي أو الفيدرالي ، وهو ما يتضح من تحليل نصوص الدستور . واذا كان اتحاد الامارات السبع يظهر في صورة الاتحاد المركزي ، فانه يتعين استبعاد باقي صور الاتحاد السالف بيانها كالاتحاد الشخصي أو الاتحاد الحقيقي أو الاتحاد التعاهدي .

وقد ينشأ الاتحاد المركزي بانضمام عدد من الدول بعضها مع بعض لتكوين دولة متحدة اتحادا مركزيا .

على أنه ليس بلازم أن يقوم الاتحاد المركزي بين دول كاملة السيادة الخارجية قبل تكوين هذا الاتحاد . فقد يقوم بين ولايات أو امارات تابعة لدولة اجنبية وهو ما يتضح من دولة الولايات المتحدة الأمريكية ذات الوصف الاتحادي المركزي والتي يرجع أصلها في أول الأمر إلى ثلاث عشرة مستعمرة خاضعة للتاج البريطاني . كما وأن دولة الاتحاد السويسري يرجع أصلها في بادىء الأمر الى حلف قام بين ثلاث مقاطعات بغرض الدفاع عن نفسها ضد النمسا والامبراطورية الجرمانية . ثم توسع هذا الحلف بانضمام عديد من المقاطعات اليه بعد ذلك .

وهكذا يتضح أن الاتحاد المركزي قد يقوم بين دول لها هذا المدلول بالمعنى الحقيقي أو بين ولايات أو مقاطعات ، ومع ذلك تتحد هذه الولايات في شكل اتحاد مركزي أو فيدرالي وتقوم الدولة بناء على هذا الاتحاد .

وهـو ما تحقق بالنسبـة لدولـة الامـارات العـربية المتحـدة التي كانت سابقـا قبل

قيام الـدولـة الاتحادية عبارة عن امارات قليلة في عدد سكانها[1] ترتبط بانجلترا بمعـاهـدات خاصة . وتكونت الدولة الجديدة التي قررها الدستور من اتحاد هذه الامارات بعضها مع بعض في شكل اتحاد مركزي .

الفـــرع الاول
عناصر الاتحاد المركزي في دستور دولة الامارات العربية المتحدة

رأينا أن الاتحاد المركزي مجتمع مركب يحتوي على طابقين : الطابق الأسفل يضم كافة الولايات ، والطابق الأعلى تقف فيه الدولة الاتحادية العليا التي تمثل جميع الولايات في وحدة واحدة عليا .

ويحكم ذلك عدة مبادىء يقوم عليها نظام الاتحاد المركزي .

المطلـــب الاول
مبدأ علو دولة الاتحاد

تتمتع دولة الاتحاد بسلطة عليا في المجال الخارجي وكذلك في المجال الداخلي على الامارات .

(١) بلغ عدد سكان الامارات السبع التي اتحدت مركزيا وتكونت منهم دولة الامارات العربية وفقا لاحصاء عام ١٩٦٨ الرسمي :

الامارة	عدد السكان	المساحة بالاميال المربعة
أبو ظـــبي	٤٦,٥٠٠	٢٦,٠٠٠
دبـــــي	٥٩,١٠٠	١,٥٠٠
الشارقـــة	٣١,٥٠٠	١,٠٠٠
عجمـــان	٤,٣٠٠	١٠٠
أم القيوين	٣,٨٠٠	٣٠٠
رأس الخيمة	٢٤,٥٠٠	٦٥٠
الفجيرة	٩,٨٠٠	٤٥٠

ورد هذا الاحصاء الرسمي في المرجع التالي :
رياض نجيب الريس : صراع الواحات والنفط ١٩٧٣ ص ٣٩٧ .

ودليل ذلك أن دولة الاتحاد تمارس اختصاصها في الشئون الاتحادية التي قررها الدستور لها على جميع الامارات مباشرة دون حاجة الى موافقة واقرار من الامارات . بحيث تلتزم سلطات الامارات بتنفيذ هذه الشئون في محيطها الداخلي ، وتشرف السلطات الاتحادية على أمر هذا التنفيذ . وهو ما سنوضحه فيما بعد .

أولا - علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي :

قرر الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي بحيث تظهر وحدها في هذا المجال وتختفي الامارات تماما من هذا المحيط ، وهو ما يتضح من مواد الدستور التالية :

نصت المادة ٥٤ فقرة ٩ على أن رئيس الاتحاد أي رئيس الدولة «يمثل الاتحاد في الداخل وتجاه الدول الأخرى وفي جميع العلاقات الدولية» الأمر الذي يقتضى معه - بمفهوم المخالفة - حرمان الامارات من كل تمثيل في مجال العلاقات الدولية [١] ، وتقرير عضوية دولة الاتحاد وحدها في المنظمات الدولية .

— نصت الفقرة ٧ من المادة ٥٤ على أن رئيس الاتحاد «يوقع أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول والهيئات الأجنبية ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين للدول الاجنبية لدى الاتحاد ويتلقى اوراق اعتمادهم . كما يوقع وثائق تعيين وبراءات اعتماد الممثلين» .

— نصت الفقرة ٦ من المادة ٥٤ على أن يعين رئيس الاتحاد «الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الاجنبية . . . ويقبل استقالتهم ويعزلهم بناء على موافقة مجلس وزراء الاتحاد» .

— قررت المادة ٨ من الدستور على أن يكون لمواطني الاتحاد جنسية واحدة يحددها القانون «ويتمتعون في الخارج بحماية حكومة الاتحاد وفقا للأصول الدولية المرعية» .

— منحت المادة ٤٧ من الدستور في الفقرة ٤ المجلس الأعلى للاتحاد تولي «التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية . ويتم هذا التصديق بمرسوم» .

(١) كمال أبو المجد : بحث في النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ص ٣٩ .

— تقرر المادة ١٢٠ من الدستور انفراد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشئون الخارجية ، وذلك طبقا للفقرة ١ من هذه المادة .

وتطبيقا لذلك قررت الفقرة الأخيرة من المادة ١٢١ بأن ينفرد الاتحاد بالتشريع في «تحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار» .

— يكون اعلان قيام الحرب الدفاعية بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد (المادة ٤٠ من الدستور) .

— كما قررت المادة ١٢٥ من الدستور اشراف السلطات الاتحادية على تنفيذ حكومات الامارات المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

هل هناك استثناءات على مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي ؟

١ - قررت المادة ١٢٣ من الدستور «استثناء من نص المادة (١٢٠) (بند ١) بشأن انفراد الاتحاد أصلا بالشئون الخارجية والعلاقات الدولية ، يجوز للامارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والاقطار المجاورة لها» .

وقد يظن البعض أن نص المادة السابقة استثناء من مبدأ علو الدولة الاتحادية في المجال الخارجي ومن ظهورها وحدها في هذا المجال .

على أن امعان النظر فيها يؤدي الى القول بأن المادة السابقة لا تعد استثناء من مبدأ العلو والوحدة الخارجية لدولة الاتحاد . ذلك أن هذه المادة تعنى فقط الاتفاقات ذات الطبيعة الادارية المحلية التي تبعد تماما عن الاتفاقات ذات الطبيعة الدولية الخارجية التي تتولاها دولة الاتحاد وحدها . ومن ثم فان عقد الامارات اتفاقات تخص الأمور الداخلية لها ذات الطبيعة الادارية المحلية لا يتعارض مطلقا مع مبدأ انفراد الدولة الاتحادية بالشئون الخارجية بمعناه الموضوعي . حتى أن المادة ١٢٣ قد قررت أن تلك الاتفاقات الادارية المحلية التي تعقدها الامارات تكون مع الدول والاقطار المجاورة لها دون غيرها .

كما وأنها اتفاقات محدودة ويتعين «ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية ، وبشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا . فاذا اعترض المجلس على ابرام مثل تلك الاتفاقات فيتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض» . وهو ما قررته المادة ١٢٣ سالفة الذكر.

٢ - قررت الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٣ أنه «يجوز للامارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام اليها» .

على أن ذلك لا يعد استثناء من مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي . ذلك أن احتفاظ الامارات بعضويتها في المنظمات سالفة الذكر اقتضته الظروف الاقتصادية للامارات وما تمليه من ضرورة تمثيلها في تلك المنظمات ذات الطبيعة الاقتصادية .

٣ - استلزم الدستور في المادة ١٢٤ قبل ابرام أية معاهدة او اتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص باحدى الامارات ، استطلاع رأى هذه الامارة مسبقا . وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه .

ومن المقرر أن استطلاع رأى الامارة المعنية الذي ورد بالمادة ١٢٤ من الدستور يحقق الانسجام وتوافق الشئون الخارجية وعدم تعارضها مع شئون الامارات الداخلية حتى يسهل تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية في مجال الامارات الداخلي . دون أن يمس هذا الأمر ـ وهو استطلاع رأى الامارات ـ مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي حيث تظهر وحدها وتختفى الامارات تماما من هذا المجال .

من ذلك كله يتضح أن مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي مقرر بالكامل . وكل ما هنالك أن هناك عيبا في الصياغة قد شاب المادة ١٢٣ من الدستور بتقريرها «استثناء من نص المادة (١٢٠) (بند ١) بشأن انفراد الاتحاد أصلا بالشئون الخارجية والعلاقات الدولية» وهو ما قد يوحي بأن ما ورد في هذه المادة يعد استثناء من الأصل .

على أن تحليل المواد الدستورية على النحو الذي رأيناه يؤدي الى القول بأن مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي لا استثناء عليه .

ثانيا ـ علو دولة الاتحاد في المجال الداخلي :

١ ـ علو السيادة الداخلية لدولة الاتحاد :

يقتضى مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الداخلي أن يكون لدولة الاتحاد سيادتها الداخلية التي تفوق وتعلو السيادة الداخلية للولايات .

وهو ما قرره الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة : فلقد نص الدستور على وحدة الشعب بتقريره أن «شعب الاتحاد شعب واحد»[1] ، وأن «يكون لمواطني الاتحاد جنسية واحدة يحددها القانون»[2] ، بمعنى أن هناك جنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية التي ينتمى اليها كافة أفراد الامارات دون أن يكون لكل امارة جنسية خاصة بها .

ويكون للاتحاد عاصمة واحدة[3] ، وعلم واحد وشعار ونشيد وطني واحد[4] .

٢ ـ علو سلطة الدولة الاتحادية على سلطات الامارات :

(أ) علو الوظيفة التشريعية والتنفيذية الاتحادية :

تعلو الوظيفة التشريعية الاتحادية وظائف الامارات التشريعية ، كما تعلو الوظيفة التنفيذية الاتحادية وظائف الامارات التنفيذية .

ويتضح علو الوظيفتين التشريعية والتنفيذية من ناحية الاختصاص حيث قرر الدستور انفراد الاتحاد بمباشرة المسائل القومية العامة . فلقد قررت المادة ١٢٠ من

(١) المادة ٦ من الدستور .
(٢) المادة ٨ من الدستور .
(٣) المادة ٩ من الدستور .
(٤) المادة ٥ من الدستور .

الدستور انفراد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في المسائل الداخلية التي تهم الدولة بأكملها وذلك علاوة على المسائل الخارجية التي تنفرد دولة الاتحاد بها طبقا لما سبق وذكرنا .

لذلك قررت المادة ١٢٠ بأن «ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في شئون الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية . وهو ما أكدته المادة ١٤٢ من الدستور بعد تعديلها بأن «يكون للدولة وحدها حق انشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية» .

كما ينفرد الاتحاد طبقا للمادة ١٢٠ من الدستور بالتشريع والتنفيذ لحماية «أمن الاتحاد مما يتهدده من الخارج أو الداخل . شئون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد . شئون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي . مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية . القروض العامة الاتحادية . الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية . شق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسية وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطرق . المراقبة الجوية واصدار تراخيص الطيارات والطيارين . التعليم . الصحة العامة والخدمات الطبية . النقد والعملة . المقاييس والمكاييل والموازين . خدمات الكهرباء . الجنسية الاتحادية والجوازات والاقامة والهجرة . املاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها . شئون التعداد والاحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد . الاعلام الاتحادي» .

كما قررت المادة ١٢١ من الدستور انفراد الاتحاد بالتشريع دون الاخلال بما ورد في المادة ١٢٠ وذلك في الشئون التالية «علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية ـ الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة ـ تسليم المجرمين ـ البنوك ـ التأمين بأنواعه ـ حماية الثروة الزراعية والحيوانية ـ التشريعات الكبري المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات ـ والاجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية ـ حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين ـ المطبوعات والنشر ـ استيراد الأسلحة والذخائر ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة أو قوات الأمن التابعة لأي امارة ـ شئون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية» . علاوة على ما سبق ذكره بالنسبة للأمور الخارجية الخاصة بتحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار .

هذا وتختص الامارات بكل مالا تنفرد به السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين ١٢٠، ١٢١ . وهو ما قررته المادة ١٢٢ من الدستور .

واذ انفردت السلطة الاتحادية بمثل هذه الاختصاصات الواسعة سالفة الذكر ، قرر الدستور علو التشريعات واللوائح والقرارات الاتحادية على ما تصدره الامارات في هذا الميدان .

فلقد قررت المادة ١٥١ من الدستور أن للتشريعات الاتحادية التي تصدر وفق أحكام الدستور «الأولوية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الامارات . وفي حالة التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى ، وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض ، وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه» .

كما قررت المادة ١٢٥ تطبيقا لمبدأ علو التشريعات والقرارات الاتحادية بأن «للسلطات الاتحادية الاشراف على تنفيذ حكومات الامارات للقوانين والقرارات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية» .

(ب) علو السلطة القضائية الاتحادية :

يتكون القضاء الاتحادي من محكمة اتحادية عليا ومحاكم اتحادية ابتدائية . وهو ما نصت عليه المادة ٩٥ من الدستور بأن «يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا ، ومحاكم اتحادية ابتدائية» .

ولقد قرر الدستور علو المحكمة الاتحادية العليا على محاكم الامارات . ذلك أن الدستور في المادة ٩٩ قد نص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في «المنازعات المختلفة بين الامارات الأعضاء في الاتحاد ، أو بين أية امارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد ، متى أحيلت هذه المنازعات الى المحكمة بناء على طلب أي طرف من الأطراف المعنية» [(١)] . كما تختص المحكمة الاتحادية العليا ببحث «دستورية القوانين الاتحادية ، اذا ما طعن فيها من قبل امارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد .

---
(١) الفقرة ١ من المادة ٩٩ من الدستور .

وبحث دستورية التشريعات الصادرة من احدى الامارات ، اذا ما طعن فيها من قبل احدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية» (١) .

وكذلك تختص المحكمة الاتحادية العليا ببحث «دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموما ، اذا ما أحيل اليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد اثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد» (٢) .

هذا وتختص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير أحكام الدستور أي الدستور الاتحادي اذا ما طلبت ذلك احدى سلطات الاتحاد أو حكومة احدى الامارات . ويعتبر تفسير المحكمة الاتحادية العليا ملزما للكافة (٣) .

وتلتزم الامارات بتنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا . وهو ما قررته المادة ١٢٥ من الدستور بأن للسلطات الاتحادية الاشراف على تنفيذ حكومات الامارات الأحكام القضائية الاتحادية في حدود كل امارة شأنها في ذلك شأن القوانين والقرارات الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية السالف بيانها .

المطلب الثاني
مبدأ ازدواج السلطات العامة

رأينا أن الاشتراك الداخلي في السلطة يعطي للولايات جزءا من السيادة الداخلية أي جزء من الاستقلال الداخلي بحيث تستقل كل ولاية بسلطاتها العامة الداخلية مع علو السلطة الاتحادية في هذا الخصوص . الأمر الذي يؤدي الى الازدواج بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الولايات الداخلية (٤) .

---

(١) الفقرة ٢ من المادة ٩٩ من الدستور .
(٢) الفقرة ٣ من المادة ٩٩ من الدستور .
(٣) الفقرة ٤ من المادة ٩٩ من الدستور .
(٤) حكم المحكمة الاتحادية العليا في طلب التفسير رقم واحد للسنة القضائية الأولى . تاريخ ٢٩ من نوفمبر ١٩٧٤ .
حكم المحكمة الاتحادية العليا في طلب التفسير رقم ٥ للسنة الثامنة القضائية تاريخ ٨ من نوفمبر ١٩٨١ .

ولقد قرر الدستور المؤقت للامارات العربية هذا المبدأ بأن نص في المادة الثالثة من الدستور «تمارس الامارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الاقليمية في جميع الشئون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور» .

وتطبيقا لسيادة الامارات الداخلية ، اعترف الدستور في المادة ١٥١ بوجود دساتير للامارات الأعضاء وبوجود تشريعات ولوائح وقرارات تصدر عن سلطات الامارات . كما أباح الدستور في المادة ١٤٩ أن تصدر الامارات التشريعات اللازمة لتنظيم الشئون التي ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها والمنصوص عليها في المادة ١٢١ من الدستور . هذا مع ضرورة ملاحظة سيادة الدستور الاتحادي والتشريعات الاتحادية على الدساتير والتشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الامارات .

كذلك تقوم حكومات الامارات باصدار القوانين واللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد . مع اشراف السلطات الاتحادية على هذا التنفيذ وهو ما قررته المادة ١٢٥ من الدستور .

كما اعترف الدستور في المادة ١٠٤ بوجود هيئات قضائية للامارات بأن قرر «تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل امارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور» . هذا مع علو القضاء الاتحادي على القضاء المحلي .

هذا ولقد قرر الدستور أن الهدف من الحكم الداخلي للامارة هو ممارسة الشئون الداخلية لها . وهو ما نصت عليه المادة ١١٧ من الدستور بقولها «يستهدف الحكم في كل امارة بوجه خاص ، حفظ الأمن والنظام داخل اراضيها وتوفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها» .

مظاهر استقلال الامارات بسلطاتها العامة الداخلية :

رأينا أن مبدأ ازدواج السلطات العامة واستقلال كل ولاية بسلطاتها العامة الداخلية يؤدي الى تعدد نظم الحكم الداخلية للولايات المختلفة . وهو ما تحقق في دولة الامارات العربية المتحدة .

ويلاحظ أنه لا يوجد أي دستور مدون في أي امارة من الامارات السبع رغم أن الدستور الاتحادي المؤقت قد نص في المادة ١٥١ على دساتير الامارات الأعضاء في الاتحاد .

على أن ذلك لا ينفى وجود قواعد دستورية عرفية تسود كل امارة . علاوة على وجود بعض القواعد الدستورية المدونة في امارة أبوظبي .

كما يلاحظ أن حاكم الامارة يتمتع بسلطة مطلقة في امارته حيث يسود مبدأ تركيز السلطة لا مبدأ فصل السلطات . فهو صاحب السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهو الذي يصدر التشريعات والقرارات المختلفة والذي يتولى تنفيذها عبر الأجهزة الموجودة في الامارة . كما يملك السلطة القضائية ، فهو المرجع الأعلى لمحاكم الامارة (١) . ويرجع سبب ذلك أن الحاكم يعتبر في حكم الأب بالنسبة لأفراد امارته ، فهو أفضل من يعرف في شئون امارته وأفرادها وفي صنع القرار السياسي (٢) .

ولذلك يسود مبدأ العائلة الحاكمة حيث يتولى أحد أفرادها حكم الامارة . ويعين حاكم الامارة ولي عهد لها أي من سيخلفه في الحكم دون تدخل من الهيئات الاتحادية .

وتتميز امارة أبوظبي بقواعد خاصة بنظام حكمها نصت عليها تشريعات مختلفة . على خلاف الامارات الاخرى حيث لا توجد أجهزة تشريعية أو تنفيذية بالمعنى المعروف . اذ توجد بعض الدوائر التي تقوم بمهام معينة تحت اشراف الحاكم الذي له الكلمة العليا في هذا الخصوص .

ولقد بدأت أول خطوات التنظيم الحكومي لامارة أبوظبي حين أصدر الحاكم المرسوم الأميري رقم ٣ في ١٩٦٦/٩/١٨ بانشاء عدة دوائر حكومية وتحديد وظيفة كل منها .

وفي عام ١٩٧١ صدر قانون اعادة تنظيم الجهاز الحكومي الذي عمل على الغاء الدوائر الحكومية واحلال الوزارات محلها وتشكيل مجلس للوزراء يتكون من

---

(١) عادل الطبطبائي : النظام الاتحادي في الامارات العربية ١٩٧٨ ، ص ١٣٠ .
(٢) عادل الطبطبائي : المرجع سالف الذكر ، ص ١٣١ .

رئيس للوزراء ونائب له وعدد من الوزراء . ويختص مجلس الوزراء تحت اشراف الحاكم بادارة شئون الحكم في الامارة .

وفي ذات العام أي في عام ١٩٧١ صدر قانون انشاء المجلس الوطني الاستشاري الذي يمكن وصفه بأنه جهة استشارية تشريعية . وذلك لاختصاص هذا المجلس بمناقشة مشروعات القوانين التي يتولى مجلس الوزراء عرضها عليه وتقديم التوصيات بشأنها الى الحاكم الذي له حق التصديق عليها واصدارها .

ثم صدر القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ بشأن اعادة تنظيم الجهاز الحكومي حيث الغى نظام مجلس الوزراء ، وشكل مجلس تنفيذي للامارة . ويتكون هذا المجلس من رئيس ونائب له ومن رؤساء الدوائر في الامارة . ويختص بادارة شئون الحكم في الامارة تحت اشراف الحاكم[1] .

المطلب الثالث
مبدأ انفصال السلطات العامة الاتحادية عن سلطات الامارات

يعنى هذا الانفصال ـ كما سبق ورأينا ـ الانفصال العضوي والانفصال الوظيفي بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الولايات .

واذا كان الدستور قد أوضح أن هناك سلطات عامة اتحادية غير السلطات العامة للامارات ، فان مبدأ الانفصال بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الامارات لا يعتبر كاملا في ظل أحكام الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة .

ذلك أنه باستقراء أحكام هذا الدستور ، يتضح أن هناك استثناءات ترد على مبدأ الانفصال سالف الذكر .

(١) عادل الطبطبائي : المرجع سالف الذكر ، ص ١٤٠ .

الاستثناءات الدستورية الواردة على مبدأ الانفصال بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الامارات :

أورد الـدستور الاستثناءات التالية على مبدأ الانفصال بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الامارات :

١ - يجمع رئيس الدولة وهو رئيس المجلس الأعلى للاتحاد الذي قام المجلس بانتخابه من بين أعضائه ، بين صفتين :

اتحادية باعتباره رئيس المجلس الأعلى للاتحاد ، وأخرى محلية خاصة بالامارة باعتبـاره حاكم احدى الامارات . فهو يجمع بين الصفة الاتحادية والصفة المحلية للوحدة الفيدرالية .

كما يجمع نائب رئيس الاتحاد الذي قام المجلس الأعلى للاتحاد بانتخابه من بين أعضائه ، بين الصفة الاتحادية باعتباره نائب رئيس الاتحاد وعضو المجلس الأعلى وأخرى محلية باعتباره حاكم احدى الامارات . كذلك يجمع باقي أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد بين هاتين الصفتين : الصفة الاتحادية باعتبارهم أعضاء في المجلس سالف الذكر وبين الصفة المحلية للوحدة الفيدرالية باعتبارهم حكام اماراتهم .

وهذا الجمع سواء بالنسبة لرئيس الدولة أي رئيس المجلس الأعلى للاتحاد أو بالنسبة لنائب الرئيس أو بالنسبة لباقي أعضاء المجلس ، قد قررته صراحة المادة ٤٦ من الدستور بذكرها «المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه . ويشكل من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد ، أو من يقوم مقامهم في اماراتهم ، في حال غيابهم ، أو تعذر حضورهم» .

ولما كان المجلس الأعلى للاتحاد يشكل من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم «فهو اذن مجلس تظهر فيه الامارات كوحدات مستقلة ولا تذوب فيه شعوب تلك الامارات»[١] . واستند الرأى القائل بأن المجلس الأعلى للاتحاد تظهر فيه استقلال الامارات - أكثر من اندماجها وذوبان شخصيتها فيه باعتباره وحدة واحدة يمثل شعب دولة الامارات بأجمعه - إلى طريقة صدور قرارات هذا المجلس . فبعد أن نصت الفقـرة الأخـيرة من المادة ٤٦ من الدستور على أن «لكل امارة صوت واحد

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ، ص ٤١ .

في مداولات المجلس» نصت المادة ٤٩ من الدستور على ان «تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من اعضائه على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي امارتي أبوظبي ودبي» . الأمر الذي يؤكد الوزن الخاص لهاتين الامارتين وأن المجلس الأعلى للاتحاد هو «مجلس ولايات وحكامها اكثر منه مؤسسة اتحادية ممثلة لشعب الاتحاد» [1] حتى يمكن القول بأن المجلس الأعلى للاتحاد «أشبه بهيئة تعاهدية أكثر منه مجلسا اتحاديا خالصا» [2] .

٢ - أجاز الدستور في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٢ بأن يجمع رئيس الوزراء ونائبه ووزراء الاتحاد بين مناصبهم الوزارية ومنصب رسمي واحد في احدى الامارات . وهو ما يتضح من نص الفقرة الأخيرة من المادة ٦٢ التي منعت أن يجمع أحد من سالفي الذكر «الى منصبه اكثر من منصب رسمي واحد في احدى الامارات مع التخلي عن سائر مناصبه الرسمية المحلية الأخرى إن وجدت» .

وهكذا أباح الدستور الجمع بين المنصب الوزاري الاتحادي ومنصب رسمي محلي واحد في احدى الامارات ، وهو ما يعتبر استثناءا من مبدأ الانفصال بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الامارات .

٣ - هناك استثناء واقعي لم ينص عليه الدستور يرد على مبدأ الانفصال بين السلطات الاتحادية وسلطات الامارات .

ويتمثل ذلك في أن نائب رئيس الدولة الذي يجمع بين الصفة الاتحادية التي تظهر في كونه عضوا بالمجلس الأعلى للاتحاد ، والصفة المحلية باعتباره حاكم احدى الامارات ، يتولى في ذات الوقت رئاسة مجلس الوزراء الاتحادي .

فهو نائب رئيس الدولة ورئيس إحدى الامارات ورئيس مجلس الوزراء الاتحادي .

واذا كانت الاستثناءات سالفة الذكر تعد أوجه نقد توجه الى عناصر نظام الاتحاد المركزي في دولة الامارات . الا أنه يتعين أن لا ننظر الى الناحية النظرية

---

(١) كمال أبوالمجد : المرجع سالف الذكر ، ص ٤١ .
(٢) كمال أبوالمجد : المرجع سالف الذكر ، ص ٩١ .

وحدها اذ يجب أن يتمشى القانون مع الواقع والا استحال تطبيق النص القانوني . ومن ثم يتعين ـ في نظري ـ أن نأخذ بعين الاعتبار بالواقع الفعلي للامارات المكونة للاتحاد بمعنى أن نقدر حداثة عهد الاتحاد الذي قام بين الامارات السبع والذي تحقق فقط منذ عام ١٩٧١ . فلقد كانت هذه الامارات الى عهد قريب تتمتع باستقلال في شئونها الداخلية حيث يتولى حكمها شيوخها . الأمر الذي يصعب معه التخلي فورا عن هذا الاستقلال والدخول في اتحاد يذوب فيه الامارات وحكامها .

لذلك يتعين النظر الى الاستثناءات سالفة الذكر الواردة على مبدأ الانفصال بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الامارات ، نظرة واقعية تتمشى مع واقع البيئة السائدة في الدولة الاتحادية والامارات . الأمر الذي يؤدي الى القول أن مثل هذه الاستثناءات من الأمور الطبيعية خاصة وأنها في أول حياة الاتحاد . وعندما تتطور البيئة وظروفها ويستقر ويرسخ مبدأ الاتحاد ، يكون من الطبيعي أن يخطو المشرع الدستوري خطوة تالية بأن يقرر الهيكل الحقيقي التام لاتحاد الامارات .

الفـــرع الثانـــي
توزيع الاختصاص بين دولة الاتحاد والامارات في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

رأينا أن الدستور الاتحادي في دول الاتحاد المركزي يعمل على حل مشكلة توزيع الاختصاص بين الدولة الاتحادية وولاياتها حيث يسود ازدواج السلطات العامة . فهناك سلطة تشريعية اتحادية وأخرى تشريعية لكل ولاية وهو ما يظهر كذلك بالنسبة للسلطتين التنفيذية والقضائية . ويكون الحل على النحو التالي :

— قد يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر كل من اختصاصات دولة الاتحاد واختصاصات الولايات على سبيل الحصر .

— وقد يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات على سبيل الحصر . وما عدا ذلك يكون من اختصاص دولة الاتحاد .

— وقد يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر ، وما عدا ذلك يكون من اختصاص الولايات .

هنا يحق التساؤل عن موقف الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة ازاء أساليب توزيع الاختصاص :

اعتنق الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة الأسلوب الثالث الذي يحدد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر ، وما عدا ذلك يكون من اختصاص الامارات .

فلقد حددت المادة ١٢٠ من الدستور اختصاصات الاتحاد على سبيل الحصر بأن قررت «ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشئون التالية : ...»

كما حددت المادة ١٢١ اختصاص الاتحاد على سبيل الحصر ، بأن قررت «بغير اخلال بما هو منصوص عليه في المادة السابقة ، ينفرد الاتحاد بالتشريع في الشئون التالية : ...»

بمعنى أن المادة ١٢٠ قد حددت اختصاص الاتحاد بالنسبة للتشريع والتنفيذ . بينما حددت المادة ١٢١ اختصاص الاتحاد بالنسبة للتشريع وحده . على أنه بمقارنة المادتين بعضهما ببعض يتضح أن هناك تداخلا بين عدد من الأمور في المادتين سالفتي الذكر لا يمكن تبريره . وعلى سبيل المثال : فلقد نصت المادة ١٢٠ على أن ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في شئون « ٢ ـ الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية» ثم قررت المادة ١٢١ أن ينفرد الاتحاد بالتشريع وحده في شأن «استيراد الاسلحة والذخائر» وفي «شئون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية» . كما قررت المادة ١٢٠ بأن ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في « ١ ـ الشئون الخارجية» ثم قررت المادة ١٢١ أن ينفرد الاتحاد بالتشريع وحدة في شأن «تحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار» .

ومهما كانت عيوب الصياغة والتداخل بين الشئون المنصوص عليها في المادتين ١٢٠ ، ١٢١ من الدستور ، فانهما قد حددا على سبيل الحصر اختصاص الاتحاد .

كما قررت المادة ١١٦ بأن «تتولى الامارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد» وهو ما كررته المادة ١٢٢ من الدستور «تختص الامارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين» .

الأمر الذي يؤدي الى تقرير أن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة قد سلك في توزيع الاختصاص بين دولة الاتحاد والولايات الطريق القاضى بتحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر ، وترك ما عدا ذلك لاختصاص الولايات .

هل هناك استثناءات على القاعدة السابقة ؟

أجاب جانب من الفقه بأن الدستور قد اتبع بصفة أساسية هذه القاعدة . غير أنه قد اشرك الامارات مع الاتحاد في عدد من الاختصاصات [1] . ودلل على ذلك بنص المادة ١٢٣ من الدستور التي قررت «استثناء من نص المادة (١٢٠) (بند ١) بشأن انفراد الاتحاد أصلا بالشئون الخارجية والعلاقات الدولية ، يجوز للامارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والاقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية ، وبشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا . فاذا اعترض المجلس على ابرام مثل تلك الاتفاقات فيتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض . كما يجوز للامارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام اليها» .

كما دلل هذا الجانب من الفقه على وجهة نظره القاضية باشراك الامارات مع الاتحاد في عدد من الاختصاصات على خلاف قاعدة تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر ، ما ورد بالمادة ١٢٤ من الدستور بأنه «على السلطات الاتحادية المختصة ، قبل ابرام أية معاهدة أو اتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص باحدى الامارات ، استطلاع رأى هذه الامارة مسبقا وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه» . وكذلك ما ورد بالمادة ١٤٩ التي تقرر أنه «استثناء من

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ، ص ٤٥ .

أحكام المادة ١٢١ من هذا الدستور (وهي التي تقرر انفراد الاتحاد بالتشريع في شئون حددتها المادة سالفة الذكر) يجوز للامارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشئون المبينة في المادة المذكورة ، وذلك دون اخلال بأحكام المادة (١٥١) (وهي التي تقرر علو القوانين الاتحادية على تشريعات الامارات) من هذا الدستور» [1] .

على أني أرى على خلاف الرأى السابق أن الدستور لم يرد به استثناءات على قاعدة : تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر ، وترك ما عدا ذلك لاختصاص الامارات دون اشراك للامارات في اختصاصات دولة الاتحاد . وذلك للأسباب التالية :

١ - فلقد سبق وقررنا أن المادة ١٢٣ لا تعد استثناء من مبدأ علو الدولة الاتحادية في المجال الخارجي ومن ظهورها وحدها في هذا المجال . وهو ما نقرره كذلك بأن المادة المذكورة لا تعد استثناء على قاعدة تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر بالنسبة للشئون الخارجية وعدم إشتراك الامارات في هذا الخصوص . ذلك أن المادة ١٢٣ قد قررت بصريح العبارة أنه يجوز «للامارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية» . وهذه الاتفاقات تعنى فقط الأمور الداخلية للامارة باعتبار ان هذه الامور ذات طبيعة ادارية محلية . وهي تبعد تماما عن الاتفاقات الخاصة بالشئون الخارجية ذات الطبيعة الدولية التي تتولاها دولة الاتحاد وحدها بمقتضى البند الأول من المادة ١٢٠ . وتأكيدا لهذا القول قررت المادة ١٢٣ أن تلك الاتفاقات الادارية المحلية التي تعقدها الامارات عبارة عن اتفاقات محدودة مع الدول والأقطار المجاورة دون غيرها . بحيث «ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية ، وبشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا . فاذا اعترض المجلس على ابرام مثل تلك الاتفاقات فيتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض» . أما بالنسبة لاحتفاظ الامارات بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدولة العربية المصدرة للنفط أو الانضمام اليها ، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٣ ، فهو أمر ذات طبيعة اقتصادية اقتضته الظروف الاقتصادية للامارات وما تمليه من ضرورة تمثيلها في المنظمات سالفة الذكر .

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ، ص ٤٩ .

٢ — بالنسبة للمادة ١٢٤ التي تقرر «على السلطات الاتحادية المختصة ، قبل ابرام أية معاهدة أو اتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص باحدى الامارات ، استطلاع رأى هذه الامارة مسبقا وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه» .

فلقد سبق ورأينا أن المادة المذكورة لا تمس مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي حيث تظهر وحدها وتختفى الامارات تماما من هذا المجال . وهو ما نقرره كذلك بأن المادة المذكورة لا تعد استثناء على قاعدة تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر بالنسبة للشئون الخارجية وعدم اشتراك الامارات في هذا الخصوص . ذلك أن المادة السابقة قد نصت على مجرد استطلاع رأى الامارة المعنية حتى يتحقق انسجام وتوافق الشئون الخارجية وعدم تعارضها مع شئون الامارات الداخلية ، وحتى يسهل تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية في المجال الداخلي للامارات ، دون المساس بمبدأ عدم اشتراك الامارات في الشئون المحددة على سبيل الحصر لدولة الاتحاد .

٣ - بالنسبة للمادة ١٤٩ التي تقرر «استثناء من احكام المادة (١٢١) من هذا الدستور ، يجوز للامارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشئون المبينة في المادة المذكورة ، وذلك دون اخلال بأحكام المادة (١٥١) من هذا الدستور» . أرى أنه لا استثناء هنا من قاعدة تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر دون اشراك الامارات في هذا الخصوص .

ذلك أن المادة ١٢١ قد حددت اختصاصات الاتحاد وانفراده بالتشريع في شئون اتحادية حددتها هذه المادة . بمعنى أن المادة ١٢١ تعنى الاختصاص التشريعي المنفرد لدولة الاتحاد في المسائل ذات الصفة الاتحادية التي عددتها هذه المادة . أما المادة ١٤٩ فانها تعنى اختصاص الامارات بالتشريع في نفس المسائل ذات الصفة المحلية الخاصة بالامارات المنصوص عليها في المادة ١٢١ . وهو ما أوردته صراحة المادة ١٤٩ بأن تصدر الامارات التشريعات اللازمة لتنظيم الشئون المبينة في المادة المذكورة (المادة ١٢١) . وكذلك ما أوردته الفقرة الأخيرة من المادة ١٤٩ التي تقضي بعدم اخلال ذلك بالمادة ١٥١ من الدستور التي تنص على علو الدستور الاتحادي وعلو التشريعات

الاتحادية على التشريعات الصادرة عن سلطات الامارات بحيث تبطل هذه التشريعات الأخيرة اذا تعارضت مع التشريعات الأولى .

من ذلك يتضح أن المادة ١٢١ تعنى انفراد الاتحاد بالتشريع في المسائل المبينة فيها ذات الصفة الاتحادية . بينما تعنى المادة ١٤٩ اختصاص الامارات بالتشريع في المسائل ذات الصفة المحلية الخاصة بالامارات المبينة في المادة ١٢١ . ومن ثم فلا استثناء من قاعدة تحديد اختصاص الاتحاد على سبيل الحصر دون اشتراك للامارات في هذا الصدد .

ويلاحظ أنه حقيقة قد شاب المادة ١٢٣ ، والمادة ١٤٩ عيب في الصياغة بالنص فيهما على أنه «استثناء من نص المادة ١٢٠ (بند ١) أو «استثناء من أحكام المادة (١٢١) من هذا الدستور» الأمر الذي قد يشعر بأن ذلك استثناء من القاعدة العامة المقررة . لذا كان من الواجب على المشرع الدستوري صياغة مثل هذه المواد على نحـو سليم يقطع كل شك : بأن تحذف من المادتين ١٢٣ ، ١٤٩ عبارة «الاستثناء» من نص المادة ١٢٠ أو ١٢١ . وبأن تنص المادة ١٤٩ على أنه يجوز للامارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشئون ذات الطابع المحلي الخاص بالامارات المبينة في المادة ١٢١ .

الفصل الثالث
أسلوب نشأة النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة

تستدعى دراسة أسلوب نشأة النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ، أن نبين أساليب نشأة الدساتير بوجه عام حتى يمكن أن نصل الى تحديد وصف الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة .

المبحث الأول
أساليب نشأة الدساتير

يقصد بأساليب نشأة الدساتير، طريقة وضع الدستور. واذا تكلمنا عن أساليب نشأة الدساتير، فانما نعنى الدساتير المدونة دون الدساتير العرفية غير المدونة التي تنشأ عن طريق العرف .

هذا ولقد ساد النظام الملكي المطلق بوجه عام في بلاد مختلفة زمنا طويلا . وكانت جميع السلطات بمقتضى هذا النظام تتركز في يد واحدة هي اليد الملكية التي كانت لها السيادة المطلقة . ولم يكن للشعوب في هذا الوقت حق الظهور أمام من كانت لهم السلطة والسيادة من الحكام .

ثم نشأ الصراع بين الحاكم والمحكوم وابتدأت إرادة هذا الأخير في الظهور، ثم انتصرت هذه الارادة في نهاية الأمر.

وبذا انتقلت السيادة من الحاكم ، وحلت سيادة الأمة محل سيادة الحاكم .

وتطبيقا لهذا القول تطورت أساليب نشأة الدساتير مع تطور تلك السيادة التي ابتدأت للحكام وانتهت الى الأمة .

وما دام الأمر كان بيد الحكام والسيادة لهم ، فان انشاء الدساتير كانت معلقة على إرادتهم وحدهم . وبابتداء ظهور إرادة الأمة تدريجيا تلاقت إرادة الحاكم مع إرادة الأمـة . وبانتقال السيادة الى الأمة نهائيا اصبح انشاء الدستور رهين أمرها وإرادتها وحدها .

وتطبيقا لقولنا السابق يمكن تقسيم أساليب نشأة الدساتير الى أسلوبين أساسيين :

أولا : الأسلوب غير الديمقراطي :

وهو الذي تسود فيه إرادة الحاكم في انشاء الدستور ، سواء نشأ هذا الدستور بارادته وحده أم تلاقت فيه إرادته مع إرادة الأمة . ويطلق على هذا الأسلوب ، الأسلوب غير الديمقراطي لأن ارادة الأمة لم تستقل وحدها في انشاء الدستور .

ثانيا : الأسلوب الديمقراطي :

هو الذي تسود فيه إرادة الأمة وحدها دون إرادة الحكام في انشاء الدساتير . ويطلق على هذا الأسلوب ، الأسلوب الديمقراطي لأن انشاء الدستور وليد إرادة الأمة وحدها .

ويدفعنا بحث أساليب نشأة الدساتير الى بيان مدلول الاصطلاحات القانونية التالية :

١ - السلطة التأسيسية الأصلية (١) :

هي عبارة عن السلطة التي تقوم بانشاء ووضع الدستور . سواء السلطة الحاكمة وحدها ، أم السلطة الحاكمة والشعب ، أم الشعب وحدة بواسطة الجمعية النيابية التأسيسية أو بواسطة الاستفتاء الشعبي .

---

(١) Pouvoir constituant. Originaire

٢ - **السلطات المنشأة** [١] :

هي السلطات العامة التي يقوم الدستور بانشائها أي بالنص عليها كالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية . فالسلطة التأسيسية عند وضع الدستور هي التي تعمل على انشاء السلطات المنشأة [٢] .

٣ - **السلطة التأسيسية المنشأة** [٣] :

هي السلطة التي تختص بتعديل الدستور . وهي الهيئة التي تقررها السلطة التأسيسية لتعديل الدستور .

الفـــرع الأول
الأسلــوب غــير الديمقراطي في انشـــاء الدساتــير

تسود في هذا الأسلوب إرادة الحاكم في انشاء الدساتير . وقد تستقل إرادته في انشاء الدستور فيتخذ الدستور شكل المنحة . وقد تتلاقى إرادته مع إرادة الأمة فيتخذ الدستور صورة عقد تم بين هاتين الارادتين .

المطلـــب الأول
المنحـــة

اذا تركزت السلطة المطلقة في يد الحكام لأنهم أصحاب السيادة وحدهم ، **فان** إرادتهم المنفردة هي وحدها التي تقرر انشاء الدستور . **فالحاكم هنا صاحب السلطة** المطلقة يمنح الدستور لرعاياه بارادته المنفردة . **فهو يتنازل لهم بارادته وحده عن جزء** من سلطاته .

---

(١) Pouvoirs constitués

(٢) J. Cadart : institutions politiques et droit constitutionnel T. I. 2e. edit. 1979 . P. 124 .

(٣) Pouvoir constituant institute.

المنحـــة التلقائية :

هنا يمنح الحاكم الدستور الى الأمة بمحض إرادته . ويتحقق ذلك عندما يرى الحاكم أن ظروف الدولة قد تغيرت بما يسمح بوجود دستور ينظم شئون الحكم يتمشى وتطور المجتمع . فالمنحة هنا تلقائية وبارادة الحاكم الحرة .

المنحـــة الاضطراريـــة :

هنا لا تظهر الارادة الحرة للسلطة الحاكمة ، بل يكون منح الدستور تحت ضغط نتيجة ظروف وأحداث تدفع الحاكم الى ذلك دفعا . ويتمثل ذلك في ضغط من مطالب الشعب أو من الرأى العام على إرادته مما يضطره الى منح دستور لرعاياه خشية اتخاذ هذه الظروف والأحداث الداخلية مظهرا عنيفا يهدد من سلطاته كلية . ولا تؤثر هذه الظروف والأحداث التي كانت السبب الدافع الى المنح من تغيير الوصف القانوني في انشاء الدساتير بكونها قد تمت عن طريق المنح . ما دام أن الدستور قد قام بارادة الحاكم وحده [1] . وقليل من يتنازل عن جزء من سلطتة تلقائيا بمحض إرادته دون أن يضطر الى ذلك تحت ضغط من الظروف والأحداث .

ومن ثم فلا تؤثر الظروف الدافعة الضاغطة على الوصف القانوني للمنحة . ولا تجرد الدستور من هذا الوصف ، ما دام أنه يرجع فعلا الى إرادة السلطة الحاكمة التي قامت وحدها بانشائه .

اســـترداد الدستـــور :

هل للحاكم الذي منح الدستور بارادته المنفردة حق استرداد هذا الدستور من جانبه وحده ؟

هناك من يجيز هذا الحق للحاكم نظريا ، فمن له حق المنح له حق الاسترداد الا إذا تنازل صراحة عن هذا الحق [2] .

---

(١) Laferriére : op. cit. p. 275 .

(٢) Vedel : Manuel élémentaire de droit constitutionnel. 1949. p. 114.

الا أن الرأى الذي أرجحه أن الدستور هنا ولو أنه قد قام بارادة الحاكم وحده فانه لا يستطيع استرداده أو حتى تعديله من جانبه وحده . لأن الالتزام بارادة منفردة يقيد قانونا شخص الملتزم وبالتالي فلا يجوز له الرجوع فيه (١) .

المنحة والنظام الملكي :

قرر جانب من الفقه الفرنسي القديم والحديث أن المنحة لا تظهر الا في ظل النظام الملكي حيث يتنازل الملك عن جزء من سلطاته بأن يمنح بارادته المنفردة دستورا لرعاياه . وتطبيقا لذلك ذهب هذا الاتجاه من الفقه الى ادراج وصف المنحة تحت أسلوب اسماه الأسلوب الملكي لنشأة الدساتير (٢) . ما دام أن المنح في نظرهم لا يمكن أن يكون الا نتيجة إرادة ملكية .

ولقد اتجه جانب آخر من الفقه الفرنسي الى عدم تضييق نطاق المنحة وذلك بعدم ضرورة تلازم وصف المنحة مع النظام الملكي ومع شخص الملك . فالمنحة في نظر هذا الجانب هي تنازل من جانب واحد يصدر عن فرد له السيادة والسلطة سواء كان هذا الفرد ملكا أو ديكتاتورا (٣) .

وأرى أن الرأى الأول وإن كان له العذر في اتجاهه ، على أساس أن وصف المنحة كما تدل الأحداث التاريخية قد ساد إبان النظام الملكي ، وأن هذا الوصف قد أخذ الأن في القلة أمام تقدم التيار الديمقراطي في العصر الحديث . الا أن تقييد صدور المنحة بوجود النظام الملكي هو أمر لا مبرر له البتة ولا يستقيم ومدلول المنحة الحقيقي . فالمنحة قد تظهر في ظل النظام الملكي وفي ظل غيره ، اذ أن معناها أن ينشأ الدستور بالارادة المنفردة لمن له السلطة أو السيادة في الدولة بغض النظر عن صفة الشخص أو عن طبيعة النظام الذي ينشأ فيه الدستور .

(١) Laferriére : op. cit. p. 275 .

(٢) Procedés monarchistes d'etablissement des Constitutions ou systeme monarchistes.
Berthelemy : Precis de droit constitutionnel. 1938. P. 110.
Laferriére : op. cit. p. 274.

(٣) Vedel : op. cit. 1949. p. 114 .

لذلك فانه يكون من الأوفق عدم العمل على تضييق نطاق المنحة بربطه بالنظام الملكي ويشخص الملك فقط ، اذ قد يظهر المنح في ظل أي نظام تمنح فيه السلطة الحاكمة دستورا بارادتها المنفردة .

أمثلة للدساتير التي نشأت بوصف المنحة :

نشأ الكثير من الدساتير القديمة في صورة منحة : كالدستور الفرنسي لسنة ١٨١٤ . والدستور الذي صدر في بافاريا سنة ١٨١٨ والذي منح بارادة الملك الحرة . ودستور ايطاليا لسنة ١٨٤٨ . والدستور الياباني لسنة ١٨٨٩ .

وما يزال أسلوب المنحة ساريا في الوقت الحالي . ومثال ذلك دستور موناكو لسنة ١٩١١ ودستور الحبشة لسنة ١٩٣١ .

وكذلك الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ حيث أظهرت مقدمة الدستور انه قد نشأ بارادة الملك المنفردة . وكذلك ايضا بالنسبة للدستور المصري لسنة ١٩٣٠ .

المطلـــــب الثانـــــي

العقـــــــد

في هذه الصورة تبدأ إرادة الأمة في الظهور بجانب إرادة الحاكم ، فهي مرحلة انتقال بين مرحلة انفراد الحاكم بانشاء الدستور وبين مرحلة انفراد الأمة وحدها في ذلك . اذ تأخذ إرادة السلطة الحاكمة في الضعف مع ظهور سلطان الأمة دون ان يصل هذا الأخير الى حد الكمال . فانشاء الدستور هنا يتم بواسطة عمل مشترك بين الحاكم والأمة بحيث تتفق ارادتيهما على ذلك ، ولذا يعد الدستور في هذه الصورة وليد اتفاق بين هاتين الارادتين .

اختلاف مدلول العقد في ميدان نشأة الدساتير عنه في ميدان القانون الخاص :

اذا كان الـدستـور ينشـأ بواسـطة إرادة مشـتركة بين الحاكم والأمة ، فان العقد

هنا يختلف تماما عن العقد في ميدان القانون الخاص .

أول خلاف أن العقد في ميدان نشأة الدساتير يتم بين الحاكم والأمة ، بينها يتم العقد في ميدان القانون الخاص بين الأفراد ذات المراكز القانونية المتساوية . ومن ثم يكون الخلاف عضويا ممثلا في أطراف العقد حيث يكون في الحالة الأولى بين طرفين من أشخاص القانون العام ، بينها يكون في الحالة الثانية بين طرفين من أشخاص القانون الخاص .

ثاني خلاف أنه اذا كان يمكن للأفراد في ميدان القانون الخاص فسخ العقد أو تعديله باتفاق إرادتهم التي انشأت العقد ، فانه لا يمكن سريان ذلك في مجال القانون العام بالنسبة لإنشاء الدستور . ذلك أنه بقيام الدستور ينفصل هذا الأخير عن إرادة واضعية . ومن ثم فلا يجوز الرجوع عنه باتفاق إرادتي السلطة الحاكمة والأمة . كما وأن تعديل الدستور لا يتم باتفاق هاتين الارادتين . ذلك أنه تبعا لمبدأ انفصال الدستور عن إرادة واضعيه ، يتم التعديل تبعا للاجراءات التي ينص عليها الدستور في هذا الخصوص .

وصف العقد والقسم على احترام الدستور :

قد ينص الدستور على ضرورة تبادل القسم بين السلطة الحاكمة وأعضاء البرلمان على احترام الدستور . ويتم ذلك عادة في أول دورة برلمانية بعد قيام ونشأة الدستور .

هنا يثار التساؤل ما اذا كان القسم المتبادل بين السلطة الحاكمة وأعضاء البرلمان على احترام الدستور ، يضفى صفة العقد على هذا الأخير؟

أرى أن هذا القسم لا يضفى صفة العقد على الدستور ، ذلك أن بحث أسلوب انشاء أي دستور يكون بالنظر الى السلطة التي قامت أصلا بهذا الانشاء . فصفة الانشاء تتحدد وقت صدور الدستور لا بعده ، بحيث لا يمكن لأي اجراء لاحق على الانشاء أن يحدد أو يغير الوصف القانوني الذي يكون قد تحدد من قبل [١] .

كما وأن القسم من الأمـور الشكلية الـلاحقة على نفاذ الدستور التي يقوم بأدائها

---

(١) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ص ٦٠ .

عادة رؤساء الدول وأعضاء المجالس النيابية بعد وضع دستور جديد وقيام البرلمان . فلو تمشينا مع الرأى القائل أن القسم المتبادل يضفى صفة العقد على الدستور «لاعتبرنا كل دساتير العالم عقودا وهو ما لا يمكن التسليم به» (١) .

أمثلة للدساتير التي نشأت بوصف العقد :

أهم مثال لهذا النوع من الدساتير دستور فرنسا لسنة ١٨٣٠ حيث تم التعاقد بين نواب الأمة والملك لويس فيليب الذي أقسم على قبول مشروع الدستور الذي وضعه نواب الأمة دون قيد أو شرط ، واعتلى عرش فرنسا تحت اسم «ملك الفرنسيين» (٢) .

وظهر هذا النوع كذلك من الدساتير في اليونان بالنسبة لدستور عام ١٨٤٤ ، وفي دستور رومانيا لسنة ١٨٦٤ ودستور بلغاريا لسنة ١٨٧٩ .

ولقد اتخذ كذلك دستور دولة الكويت أسلوب العقد في نشأته (٣) . ذلك أن الشعب قد اشترك في وضع الدستور بواسطة المجلس التأسيسي المنتخب . ولا ينال من هذا الأمر اشتراك الوزراء غير المنتخبين بحكم وظائفهم في عضوية هذا المجلس . لأن اشتراكهم في وضع الدستور قد اقتصر على المناقشة دون التصويت عليه . علاوة على غالبية العنصر المنتخب في هذا المجلس على العنصر غير المنتخب من الوزراء سالفي الذكر . كما وأن موافقة المجلس التأسيسي لم تكن وحدها كافية لنفاذ الدستور ، اذ لزم لذلك موافقة الأمير على الدستور بعد اقراره من المجلس التأسيسي . وهو ما تدل عليه ديباجة اصدار الدستور التي نصت على أنه :

«وبعد الاطلاع على القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال ، وبناء على ما قرره المجلس التأسيسي ، صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه» .

(١) السيد صبري : مبادىء القانون الدستوري ١٩٤٩ ، ص ٣٠٤ .
عثمان خليل وسليمان الطماوي : القانون الدستوري ١٩٥١ ، ص ٢٣٦ .
(٢) Laferriére : op. cit. p. 187 .
(٣) عبد الفتاح حسن : مبادىء النظام الدستوري في الكويت ١٩٦٨ ، ص ١٣٨ وما بعدها .

الفــــرع الثانـــــي
الأسلوب الديمقراطي في انشاء الدساتير

يدل هذا الأسلوب على انتصار إرادة الأمة وانتقال السيادة من الحاكم الى الأمة . وبذا يكون الدستور هنا رهين إرادة الأمة وحدها دون أدنى ظهور لارادة الحاكم ، هذه الارادة التي كانت تسود وحدها بالنسبة للدساتير التي تصدر في صورة منحة وتظهر بجانبها إرادة الأمة في حالة العقد .

وعلى ذلك تكون الدساتير طبقا للأسلوب الديمقراطي من عمل الأمة ذاتها ووحـدهـا . ويمكن أن يتم ذلـك سواء بواسطة جمعية نيابية تأسيسية او بواسطة الاستفتاء الدستوري .

المطلــــب الأول
الجمعيــــة النيابيــــة التأسيسيــــة

هنا تسود إرادة الأمة وتنفرد في انشاء الدستور ، الأمر الذي يجعل هذه الطريقة من الطرق الديمقراطية في انشاء الدساتير . وتتمثل إرادة الأمة عن طريق انتخاب هيئة تكون مهمتها وضع واقرار الدستور .

وتسمى هذه الجمعية «نيابية» لأنها تشكل عن طريق الانتخاب حيث يقوم الشعب بانتخاب أعضائها . على أن ذلك لا يمنع من تعيين بعض الكفايات فيها للاستفادة بعلمهم وخبرتهم في الشئون الدستورية .

وتسمى هذه الجمعية «تأسيسية» لأنها تعمل على انشاء الدستور .

وتنفرد الجمعية النيابية التأسيسية وحدها التي قام الشعب بانتخاب أعضائها بوضع مشروع الدستور ثم اقراره بعد ذلك ، بحيث يتخذ الدستور قوته القانونية ويصبح دستورا واجب النفاذ بموافقة الجمعية التأسيسية .

فاذا وقف اختصاص الجمعية النيابية المنتخبة عند حد اعداد مشروع الدستور دون الاقرار النهائى الذي يرقى بهذا المشروع الى مرتبة الدستور، انتفت صفة الجمعية النيابية التأسيسية ، ويتعين البحث عن الأسلوب الحقيقي لنشأة مثل هذا الدستور .

ويتمشى أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية مع مبادىء الديمقراطية النيابية حيث يقوم الشعب بانتخاب نواب لوضع واقرار الدستور .

ولقد أخذ بهذا الأسلوب ، الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ . وساد هذا الأسلوب بعد الحرب العالمية الأولى وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية في كثير من الدول مثل ايطاليا بالنسبة لدستور ١٩٤٧ .

صور الجمعية النيابية التأسيسية :

تظهر الجمعية النيابية التأسيسية في الصور التالية[١] .

١ - جمعية نيابية تأسيسية مخصصة :

معنى ذلك أن يقتصر اختصاص هذه الجمعية على انشاء الدستور دون غيره . فلا يكون لها أي اختصاص آخر سوى هذا الأمر . فلا يمكن لها أن تقوم بالوظيفة التشريعية العادية أو بأية وظيفة أخرى . لذلك أطلق على صورة هذه الجمعية - تبعا لمدى اختصاصها - الجمعية المخصصة ، لأنها تختص فقط بانشاء ووضع الدستور .

ومثال ذلك مؤتمر «فيلادلفيا» الذي كان له فضل وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية في ١٧ سبتمبر عام ١٧٨٧ الذي أصبح نافذا منذ أول يناير عام ١٧٨٩ بعد موافقة اعضاء المؤتمر[٢] .

---

(١) J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985, p. 274.

(٢) يطلق اصطلاح Convention في الولايات المتحدة الأمريكية . أما في فرنسا فانه يطلق اصطلاح الجمعية النيابية التأسيسية .

Burdeau : manuel de droit constitutionnel et institutions politiques. 1984. p. 89.

٢ ـ جمعية نيابية تأسيسية عامة :

معنى ذلـك ألا يكون اختصاص الجمعية النيابية التأسيسية مخصصا لوضع الدستور فقط ، بل يكون أعم من ذلك . فالى جانب وضع الدستور ، تقوم هذه الجمعية بالتشريع العادي في الدولة أي بالوظيفة التشريعية الممثلة في اقرار القوانين . وقد تختص علاوة على ذلك بوظيفة تشكيل الوزارة أي اختيار الوزراء الذين يقومون بالوظيفة التنفيذية .

لذلـك أطلق على صورة هذه الجمعية ـ تبعـا لمدى اختصاصها ـ الجمعية العامة ، لأنها تختص علاوة على انشاء الدستور بالوظيفة التشريعية العادية واختيار من يمارس الوظيفة التنفيذية .

واختصاص الجمعية النيابية التأسيسية على هذا الوضع العام ، يؤدي الى تركيز السلطة في يدها وما في ذلك من عيوب لا تخفى كالاستبداد بالسلطة . وهو ما تحقق في فرنسا بالنسبة للجمعية النيابية التأسيسية التي قامت عام ١٧٨٩ في عصر الثورة الفرنسية حيث جمعت في قبضة يدها ، فضلا عن اختصاص وضع الدستور ، الوظيفة التشريعية والتنفيذية «وقد اتخذت من الاجراءات الاستبدادية مالا يعرف له مثيل في تاريخ الملوك والقياصرة المستبدين»[1] . وكذلك كان الشأن في الجمعية التأسيسية التي انتخبت في فرنسا عام ١٨٤٨ .

لذلك فانه نظرا لعيوب صورة الجمعية النيابية التأسيسية العامة ، فاننا نفضل الأخذ بصورة الجمعية المخصصة لانشاء الدساتير .

المطلـــب الثانـــي
الاستفتـــاء الدستـــوري

اذا كان طريق الجمعية النيابية التأسيسية يتمشى مع الديمقراطية النيابية ، فان الاستفتاء الدستوري يعد تطبيقا من تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة .

(١) عبد الحميد متولى : نظرات في أنظمة الحكم في الدولة النامية ١٩٨٥ ، ص ٣٢٨ .

ولا يهم هنا من يقوم بوضع مشروع الدستور . فقد يقوم بذلك جمعية نيابية منتخبة ، أو لجنة فنية شكلت عن طريق التعيين .

ولكن يشترط لصدور الدستور ونفاذه موافقة الشعب عليه ، وذلك عن طريق الاستفتاء .

وعلى ذلك فان مشروع الدستور الذي قام بوضعه احدى الهيئات سالفة الذكر يعرض على الشعب . ولا يتخذ قوته القانونية الا بموافقة الشعب عليه عن طريق الاستفتاء . والموافقة الشعبية هى التي ترقى بمشروع الدستور وتجعله دستورا واجب النفاذ .

وهذا الأسلوب كما يرى البعض أسمى الأساليب ديمقراطية [١] . لأن المبدأ الديمقراطي يكون قد وصل الى منتهاه لممارسة الشعب سلطاته مباشرة وظهور إرادته دون وساطة على مشروع الدستور المعروض عليه عن طريق الاستفتاء .

ولقد اتبع كل من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ والدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ وهو الدستور الحالي ، أسلوب الاستفتاء الدستوري .
وكذلك الدستور المصري لسنة ١٩٥٦ والدستور الحالي لسنة ١٩٧١ .

على أنه يتعين القول أن الاستفتاء وإن كان يعتبر احدى الصور الديمقراطية في انشاء الدساتير ، فانه يجب في نظري بعد وضع مشروع الدستور أيا كانت الجهة التي قامت بذلك ، سواء جمعية نيابية منتخبة أو لجنة فنية معينة ، أن تتوافر الشروط التالية قبل تصويت الشعب على مشروع الدستور المعروض على الاستفتاء .

١ - أن يعلن مشروع الدستور على الرأى العام بواسطة أجهزة الاعلام المختلفة .

٢ - أن يتم نشر مشروع الدستور بكامله دون أدنى حذف أو تغيير .

٣ - أن تترك مدة كافية مناسبة للشعب السياسي للاطلاع عليه ومناقشة مواده .

٤ - افساح المجال وتوفير الحرية لكل الآراء مؤيده ومعارضة . ويكون ذلك

(١) Vedel : op. cit. 1949. p. 115.

بوسائل الاعلام المختلفة كالصحافة وغيرها حتى يتضح لأفراد الشعب حسنات مشروع الدستور وعيوبه تماما . فاذا جاء يوم الاستفتاء ، يكون الشعب السياسي على بينة تامة من أمر الدستور محل الاستفتاء .

٥ ـ أن يتم الاستفتاء في جو من الحرية ، أي دون تدخل من السلطة العليا الحاكمة ودون تأثير على إرادة الشعب السياسي . أي أن يتم في جو من النزاهة والحيدة بحيث تستقل إرادة الشعب وحدها في التعبير عن الموافقة أو عن رفض مشروع الدستور .

وبذلك يكون الاستفتاء معبر عن رأى الشعب السياسي تماما . أما اذا تم الاستفتاء على خلاف هذه الشروط بأن لا يتم نشر مشروع الدستور ، أو نشر بعض أحكامه دون البعض الآخر ، أو تم تغيير في البعض منها ، أو حتى اذا نشر مشروع الدستور بكامله وجرى الاستفتاء عليه على نحو سريع دون اعطاء مدة كافية للشعب بين النشر والاستفتاء ، أو لم تتوافر الحرية لجميع الآراء مؤيدة ومعارضة من ابداء رأيها على مشروع الدستور ، أو اذا تم الاستفتاء بتدخل من السلطة العليا الحاكمة بحيث يتم التأثير على استقلال إرادة الأفراد عند ابداء الرأى على مشروع الدستور .

يكون أمر هذا الاستفتاء مجرد واجهة شكلية مفرغة من المدلول الحقيقي لأسلوب الاستفتاء ، ولا نكون بذلك قد حققنا هذا الأسلوب . بل نكون قد حققنا أسلوب التصفيق والهتاف للسلطة الحاكمة .

الصورة المثلى في نشأة الدساتير :

أن أسمى الأساليب ديمقراطية في انشاء الدساتير تتحقق ـ في نظري ـ بواسطة وضع مشروع الدستور من جمعية منتخبة بحيث يتعين اقراره بعد ذلك بالاستفتاء الشعبي الدستوري كي تنفذ أحكامه ويكون للدستور القوة القانونية الملزمة . فنكون بذلك قد حققنا تماما الأسلوب الديمقراطي في قيام الدستور . اذ قام الشعب بواسطة جمعية منتخبة منه مخصصة لوضع مشروع الدستور ، ثم يعود الأمر بعد ذلك الى الشعب لاقرار هذا المشروع والارتقاء به الى مرتبة الدستور . فكأن الشعب بواسطة ممثليه قد وضع المشروع ثم وافق عليه مباشرة دون وساطة أحد .

هذا هو التقسيم التقليدي لأساليب نشأة الدساتير ، ولقد ذكر جانب من الفقه أن تقسيم أساليب نشأة الدساتير السابق بيانها لا يمكن أن يكون على سبيل الحصر . اذ يجوز أن تنشأ بعض الدساتير بأساليب أخرى مغايرة للتقسيم السابق . فقد ترجع نشأة البعض الى معاهدات دولية وقد يصح أن يصدر الدستور بواسطة هيئة الأمم المتحدة [1] .

المبحـــث الثانـــي
أسلوب نشأة الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

رأينا أن الدساتير تنشأ بوجه عام بأسلوب غير ديمقراطي بأن تتخذ شكل المنحة أو شكل العقد . وقد تنشأ بأسلوب ديمقراطي الذي يكون عن طريق الجمعية النيابية التأسيسية أو عن طريق الاستفتاء الدستوري .

ولقد ذهب رأى أن الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة قد نشأ بأسلوب المنحة لأنه من عمل حكام الامارات وحدهم [2] . واستدل هذا الجانب من الفقه على ذلك بما جاء في مقدمة الدستور من اعلان حكام الامارات أنه «من أجل ذلك كله ، والى أن يتم اعداد الدستور الدائم للاتحاد ، نعلن أمام الخالق العلي القدير وأمام الناس أجمعين ، موافقتنا على هذا الدستور المؤقت المذيل بتوقيعاتنا ليطبق أثناء الفترة الانتقالية» .

فكأن هذا الدستور قد أخذ وصف المنحة لأنه نشأ بالارادة المنفردة لحكام الامارات وحدهم .

على أني أرى خلاف هذا الرأى . ونقطة الخلاف عندي تبدأ من بداية عدم قبول الأساليب العامة لنشأة الدساتير من ديمقراطية وغير ديمقراطية بالنسبة للدساتير التي تحمل طابع التأقيت .

---

(١) عبد الحميد متولي : المفصل في القانون الدستوري ص ٨٩ ، ١٠٦ - ١٠٧ .
(٢) السيد محمد ابراهيم : أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ١٩٧٥ ، ص ١٥٤ .
عادل الطبطبائي : المرجع سالف الذكر ص ٨٢ .

فالأساليب العامة لنشأة الدساتير من منحة وعقد وجمعية نيابية تأسيسية واستفتاء ، تخاطب الدساتير غير المؤقتة التي يطلق عليها في بعض الأحيان الدساتير الدائمة [1] . أما الدساتير المؤقتة فانها قد تأخذ بالأساليب العامة لنشأة الدساتير وقد تخرج عنها بطابع خاص [2] ، أي بصورة أخرى تتمشى والطبيعة المؤقتة لهذه الدساتير .

ودستور الامارات العربية المتحدة ، دستور مؤقت حيث ورد في ديباجة الدستور موافقة حكام الامارات الموقعة على «هذا الدستور المؤقت» الى أن يتم اعداد الدستور الدائم للاتحاد .

كما قررت المادة ١٤٤ من الدستور سريان أحكامه «خلال فترة انتقالية مدتها خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ سريانه» . وبانتهاء هذه المدة امتد العمل بالدستور فترات كل منها خمس سنوات حتى الآن .

ولما كان الدستور الحالى دستورا مؤقتا فانه لا يمكن في نظري إدراج اسلوب نشأته تحت الأساليب التقليدية سالفة الذكر التي تطبق أساسا على الدساتير غير المؤقتة .

وبتتبع المراحل التاريخية التي أدت الى قيام الدولة والدستور نجد أن وضع الدستور كان ثمرة عمل خبراء دستوريين ومستشارين ولجانا من المسئولين من رجال الحكم . وكانت هذه الأعمال تطرح على حكام الامارات حتى توصلوا الى قيام الدستور المؤقت .

ومن ثم أرى أن دستور الامارات العربية الذي يحمل طابع التأقيت يتحلى بطابع خاص في نشأته يتمثل في صورة تعاقد تم بين حكام الامارات المختلفة .

ودليل ذلك ما جاء في ديباجة الدستور التي قررت بصريح القول «نحن حكام امارات أبوظبي ودبي والشارقة وعجمان وام القيوين والفجيرة . نظرا لأن ارادتنا وارادة

(١) يتعين ملاحظة أن اطلاق عبارة «الدائم» على الدستور ، لا تعنى دوام الدستور أي استحالة نهايته . ذلك أن الدستور كأي تشريع آخر يمكن تعديله والغائه . ومن ثم فان عبارة الدستور الدائم تعنى الدستور غير المؤقت ولا تعنى الديمومة بالمعنى اللغوي .

(٢) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ص ٧٦ .

شعب اماراتنا قد تلاقت على قيام اتحاد بين هذه الامارات .... ورغبة في انشاء روابط أوثق بين الامارات العربية في صورة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة .. ورغبة كذلك في ارساء قواعد الحكم الاتحادي خلال السنوات المقبلة على أسس سليمة ، تتمشى مع واقع الامارات وامكانياتها في الوقت الحاضر .... وتعد شعب الاتحاد في الوقت ذاته للحياة الدستورية الحرة الكريمة ، مع السير به قدما نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان ... ولما كان تحقيق ذلك من أعز رغباتنا ، ومن أعظم ما تتجه اليه عزائمنا .... ومن أجل ذلك كله والى أن يتم اعداد الدستور الدائم للاتحاد نعلن أمام الخالق العلي القدير ، وأمام الناس أجمعين ، موافقتنا على هذا الدستور المؤقت المذيل بتوقيعاتنا ليطبق أثناء الفترة الانتقالية» .

وهكذا تكشف ديباجة الدستور عن صورة العقد التي تمت بين أمراء الامارات الموقعة على الدستور ، والتي كان من مقتضاها قيام دولة الامارات العربية المتحدة والدستور المؤقت .

على أن صورة العقد هنا تختلف عن صورة العقد في الأساليب التقليدية لنشأة الدساتير ذلك أن العقد الذي يتم في ظل الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير يكون بين السلطة الحاكمة والأمة . أما العقد الذي تم بالنسبة للدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة فهو عقد بين حكام الامارات الموقعة على الدستور دون ظهور لارادة الأمة . وهو ما يؤكد أن أسلوب نشأة الدساتير المؤقتة تختلف عن أسلوب نشأة الدساتير العادية أي الدائمة .

ويتعين القول باختلاف فكرة العقد في ميدان القانون الخاص عنها في ميدان القانون الدستوري . ذلك أنه اذا كان يمكن للأفراد في ميدان القانون الخاص فسخ العقد أو تعديل شروطه بارادتهم التي أنشأت العقد ، فانه لا يمكن سريان هذه المبادىء في مجال القانون العام عند قيام الدولة وانشاء الدساتير. لأنه «اذا قامت الدولة وظهرت الى الوجود مؤسساتها فانها تنفصل بذلك عن اشخاص منشئيها وتصبح محكومة بالاطار المؤسس الذي يحكمها»[1] . ومن ثم فلا يجوز الرجوع عن العقد الذي أقام الدولة وأنشأ الدستور . وبتطبيق ذلك على حالة الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة يتضح أنه لا يجوز لحكام الامارات الموقعين على هذا الدستور الرجوع

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ص ٢٣ .

عنه باتفاق ارادتهم على ذلك أو حتى تعديله باتفاق إرادتهم وحدها ، اذ يتعين سلوك اجراءات التعديل المنصوص عليها بالدستور .

الفصـــل الرابـــع
نوع النظام الدستوري لدولة الامارات العربيـــة المتحـــدة

تستدعي دراسة نوع النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ، أن نبين أنواع الدساتير بوجه عام حتى يمكن أن نصل الى تحديد نوع الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة .

المبحـــث الأول
أنـــواع الدساتـــير

يمكن تقسيم أنواع الدساتير الى دساتير مدونة وغير مدونة ، ثم الى دساتير جامدة ومرنة .

الفـــرع الأول
الدساتـــير المدونـــة وغـــير المدونـــة

١ - الدستور المدون :

هو الذي تصدر أحكامه في صورة نصوص تشريعية من عمل المشرع الدستوري تجمعها وثيقة واحدة أو عدة وثائق دستورية مدونة .

وعلى ذلك فأساس الدستور المدون هو تسجيل أحكام الدستور في وثيقة أو وثائق مكتوبة .

٢ ـ الدساتير غير المدونة :

هي الدساتير التي لم تستمد أحكامها عن طريق التشريع ، فلم يقرر قواعدها المشرع الدستوري ولم يضعها في وثيقة أو وثائق رسمية مدونة . بل استمدت أحكامها من غير طريق التشريع الوضعي ، كالعرف الذي استقر فاكتسب مع الزمن قوة القوانين الدستورية . ولذلك تعرف الدساتير غير المدونة بالدساتير العرفية [1] .

ويلاحظ على تقسيم الدساتير الى مدونة وغير مدونة أنه تقسيم نسبي غير مطلق .

فالدول التي تأخذ بنظام الدساتير غير المدونة يكون الى جانب هذه الدساتير العرفية ، وثائق رسمية مدونة . ولا أدل على ذلك من انجلترا التي تعتبر المثل للدولة التي تأخذ بأسلوب الدستور غير المدون حيث يوجد بجانب دستورها العرفي وثائق دستورية مدونه كالعهد الأعظم لسنة ١٢١٥ وملتمس الحقوق لسنة ١٦٢٨ ومشروع الحقوق لسنة ١٦٨٩ وقانون توارث العرش لسنة ١٧٠١ وقانون البرلمان لسنة ١٩١١ .

وكذلك بالنسبة للدول ذات الدساتير المدونة ، فانه يوجد الى جانب هذه الأخيرة قواعد دستورية عرفية تكمل أحكام الدساتير المدونة وتسد مواضع النقص فيها . هذه القواعد العرفية الدستورية لا توصف بأنها دستور عرفي .

لذلك توصف النظم الدستورية بأنها مدونة وغير مدونة على اعتبار العنصر الغالب الأعم للتدوين من عدمه .

---

(١) عبد الحميد متولي : المفصل في القانون الدستوري ١٩٥٢ ص ١٣٣ .
عثمان خليل : المبادىء الدستورية العامة ١٩٥٦ ، ص ٢٢ .
سعد عصفور : القانون الدستوري ١٩٥٤ ص ١٨٧ الذي يرى انه على الرغم من اعتبار العرف أهم مصدر غير تشريعي للدستور غير المدون الا ان للقضاء دورا محققا في الدول ذات النزعة الانجلوسكسونية .

فيعتبر دستور الدولة مدونا ، اذا كانت معظم القواعد القانونية الدستورية مدونة . ولا ينفى من أمر ذلك وجود بعض قواعد عرفية دستورية الى جانب الدستور المدون .

ويعتبر دستور الدولة عرفيا ، اذا كان العنصر الغالب من القواعد القانونية الدستورية غير مدون . ولا ينفى من أمر ذلك وجود بعض وثائق رسمية مدونة الى جانب الدستور العرفي .

مزايا تقسيم الدساتير الى مدونة وغير مدونة :

انتصر البعض للدساتير المدونة : ذلك أنها تتميز بالوضوح لوجود نصوص مدونة ، وكذلك بالثبات . الأمر الذي يؤدي الى استقرار نظام الحكم في الدولة .

كما وأن التدوين فيه ضمان لحقوق الأفراد وحرياتهم ازاء السلطة الحاكمة . ذلك أن كتابة مثل هذه النصوص تجعلها واضحة ومحددة تحديدا لا يحتمل الشك والنيل منها .

وانتصر البعض للدساتير غير المدونة : نظرا لما تتسم به من مرونة وعدم التقيد بنصوص مدونة . الأمر الذي يؤدي الى امكان مسايرتها للتطورات المختلفة بيسر ومرونة اكثر من الدساتير غير المدونة [1] .

وعلى كل فان تقسيم الدساتير الى مدونة وغير مدونة قد تضاءل أهميته الى حد كبير نظرا لالتجاء غالبية الدولة الآن الى تدوين دساتيرها لما للتشريع من أهمية كبيرة . حتى اعتبر التشريع أنه ضرورة من ضرورات المجتمع الحديث .

الفرع الثاني
الدساتير الجامدة والمرنة

على فرض انتظام القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم في صورة مدونة أو

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم : القانون الدستوري ١٩٣٧ ص ٥ .

كانت في صورة غير مدونة ، هل تظل هذه القواعد ثابتة الدوام بحيث لا يجوز المساس بها ؟

لا جدال أن سنة التطور تستلزم مسايرة القواعد القانونية لها حتى لا تكون تلك القواعد مجرد قواعد صماء تبعد عن الواقع العملي . لذلك يجب الاعتراف بامكان تعديل الدستور اذا ما دعت الحاجة الى ذلك .

وكيفية تعديل الدستور تذهب بنا الى تقسيم الدساتير الى : الدساتير المرنة والدساتير الجامدة . وهنا يثار التساؤل اذا أريد تعديل أي نص دستوري هل نلجأ في ذلك الى نفس الاجراءات التي تتبع في تعديل القوانين العادية ؟ أم أنه يجب أن يتبع في تعديل النص الدستوري شروط واجراءات أخرى مختلفة تكون أكثر شدة وتعقيدا من اجراءات تعديل القوانين العادية ؟

يدفعنا هذا القول الى تقسيم الدساتير الى دساتير جامدة ومرنة ، ولقد سبق التمييز بين ما يسمى بالسلطة التـأسيسية الاصلية [١] ، وهي التي تقـوم بانشـاء الدستور . والسلطة التأسيسية المنشأة [٢] ، وهي التي تختص بتعديل الدستور . وهذه السلطة الثانية تقررها السلطة الأولى لتعديل الدستور .

لذلك فانه يفترض وجود دستور قائم يبين السلطة المختصة ومدى اختصاصها لتعديل الدستور . وبيان الاجراءات الواجب اتباعها في أمر ذلك .

وهكذا تأخذ السلطة التأسيسية المنشأة حياتها واختصاصها من السلطة التأسيسية الأصلية . ذلك أن هذه الأخيرة هي التي تمنحها الحياة ، فهي التي تعمل على انشائها وتحديد اختصاصها .

المطلـــب الأول
الدساتـــير الجامـــدة

لاجـدال في أن غالبية الدساتير المدونة لا يتبع في تعديلها نفس الاجراءات التي

---

(١) Pouvoir constituant originaire

(٢) Pouvoir constituant institue ou derivé

تعدل بها القوانين العادية ، أي لا يعدل الدستور وفق الشروط المرسومة لتعديل القوانين العادية . وعلى هذا الأساس يقوم تعريف الدستور الجامد .

فالدستور الجامد هو الذي يشترط لتعديله أو لتنقيح نص فيه شروط واجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيدا من القوانين العاديه [1] .

مزايـــا الدساتـــير الجامـــدة :

لا جدال أن الجمود يضفى على الدستور صفة الثبات . فالمبادىء الدستورية يجب ألا تخضع لأهواء الأغلبيات الحزبية في البرلمان ، وبالتالي يجب ان تعلو على ذلك فلا تمس بالتعديل بسهولة ويسر . لذلك يجب أن يوضع لتعديلها اجراءات شديدة ترفعها عن الخضوع لهذه الأهواء والرغبات الحزبية الممثلة في البرلمان . حتى ذهبت بعض الدساتير ضمانا لتقرير صفة ثباتها الى حد حظر تعديل أحكام منها .

كما وأن الدساتير الجامدة تتلاءم مع طبيعة المبادىء الدستورية ذاتها باعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية . فهذه المبادىء التي تقرر نظام الحكم تعلو القوانين العادية ، مما يؤدي الى القول بأن اجراءات تعديلها يجب ألا تتساوى مع اجراءات تعديل القوانين العادية . وبالتالي يجب ألا يعدل الدستور بسهولة ويسر شأن أي قانون من القوانين العادية .

مظاهر جمود الدستور :

يظهر جمود الدستور في اباحة تعديل أحكامه بشروط خاصة أكثر شدة من تلك الاجراءات التي تتخذ في أمر تعديل القوانين العادية .

الا أن بعض الدساتير قد ذهبت في جمودها الى حد تحريم تعديل بعض نصوصها سواء أكان ذلك بصفة دائمة أم بصفة مؤقتة .

فمظاهر جمود الدستور تتضح اذن بتحريم تعديل بعض أحكامه سواء أكان

(١) J. Cadart : Institutions politiques et droit constituionnel. T. I. 2e edit. 1979. p. 134.

ذلك بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة . كما يتضح جمود الدساتير كذلك باجازة تعديل أحكامها بشروط خاصة دون الذهاب الى حد التحريم سالف الذكر .

١ - تحريم التعديـــل :

التحريـــم الدائـــم :

قد تلجأ الدساتير الجامدة الى حد النص على تحريم تعديل بعض المبادىء الواردة بها بصفة دائمة . وذلك كتحريم تعديل المبادىء المتعلقة بنظام الحكم المقرر في الدستور ومبادىء الحرية والمساواة مثلا .

وتحريم التعديل على هذا الشكل الدائم معناه الحظر الذي يكون له صفة الدوام والاطلاق .

ومثال ذلك ما ذهب اليه الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ الذي نص في المادة ٩٥ على تحريم تعديل الشكل الجمهوري للدولة .

التحريـــم المؤقـــت :

قد تنص الدساتير على عدم جواز الالتجاء الى التعديل خلال فترة محددة من الزمن أي خلال مدة مؤقتة يستعيد بعدها البرلمان حقه في تعديل الدستور طبقا للشروط والاجراءات المرعية في هذا الخصوص .

ومثال ذلك ما تقرره المادة ٩٤ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ التي حظرت تعديل الدستور طالما أن قوات أجنبية تحتل اقليم الدولة أو جزءا منه .

مدى قانونية تحريم التعديل الدائم والمؤقت :

ما هو الأثر القانوني للنصوص الدستورية التي تقضي بتحريم التعديل سواء كان هذا التحريم بصفة دائمة أو مؤقتة ؟

هل يمكن مخالفتها والالتجاء الى التعديل طبقا للاجراءات والشروط التي تعدل

بها باقي المواد الدستورية التي لم يحرم تعديلها ؟ أم يتعين الالتزام والتقيد بهما قانونا بعدم اجراء التعديل طبقا لما تقتضي به أحكام الدستور .

يعتبر مبدأ تعديل الدستور من الصفات الطبيعية التي يتمتع بها الدستور ذاته ، حتى يساير الدستور مقتضيات تطور المجتمع ويكون صورة حقيقية لنظام الحكم السائد في هذا المجتمع .

ذلك أن تطور الحياة وتغيرها من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية لا يمكن أن يستقيم معه فرض نصوص ثابتة لا تتطور ولا تتغير وتبقى بالتالي بعيدة عن واقع الحياة .

فلا يمكن ـ والحالة هذه ـ وضع نصوص معينة ثابتة دون تعديل لمدد طويلة أو لمدى الحياة ، اذ في هذا مجافاة لسنة التطور التي تفرضها طبيعة الأشياء والأمور .

ولا أدل على ذلك ما يثبته واقع الحياة العملية من عدم استمرار تلك النصوص التي قضى المشرع الدستوري بضرورة ثباتها ودوامها .

فالدستور ، وهو التشريع الأعلى للبلاد ، يجب أن يكون ذا طبيعة متجددة في جميع أحكامه كأي تشريع آخر بحيث يكون قابلا للتعديل حتى يساير ظروف البيئة التي يصورها بألا يقف بعيدا عنها اذا ما تطورت وتغيرت . والا أصبح معرضا للتعديل الكلي عن طريق الثورة أو الانقلاب [1] .

كما أن حرمان الأمة من حق تعديل جانب من نصوص الدستور أمر يتنافى ومبدأ سيادة الأمة وبالتالي يعد حرمانا لها من هذه السيادة [2] .

لذلك فتحريم تعديل الدستور ليس بذى قيمة من الناحية القانونية . وتكون مواده في هذا الشأن غير ملزمة . ويجوز بالتالي اجراء التعديل أصلا في جميع مواده وفي أي وقت على خلاف ما تقضى به أحكامه في هذا الخصوص .

(١) Laferriére : op. cit. p. 288.

(٢) عبد الحميد متولي : المرجع سابق الذكر ص ١٥٤ .

فكل دستور جامد قابل للتعديل باجراءات خاصة في جميع أحكامه مهما نص فيه على خلاف ذلك . وما النصوص التي تقضي بتحريم التعديل الا مجرد أماني لا أثر ولا قيمة لها من الناحية القانونية [١] .

٢ - اجازة التعديل بشروط خاصة :

يتمثل مظهر جمود الدستور هنا في اباحة تعديل أحكامه ، ولكن بواسطة اجراءات وشروط خاصة شديدة تختلف عن الاجراءات العادية التي تتخذ في تعديل التشريعات العادية .

والاجراءات الخاصة التي يجب اتباعها في تعديل الدساتير الجامدة تختلف باختلاف الطرق الخاصة التي يعتنقها كل دستور في هذا المجال .

ويتلخص أمر تعديل الدساتير بوجه عام في أمور ثلاث [٢] :

(١) اقتراح التعديل وتقرير المبدأ .
(٢) اعداد التعديل .
(٣) اقرار التعديل نهائيا .

بالنسبة لاقتراح التعديل :

قد يتقرر الاقتراح للحكومة وحدها التي يقتصر عليها هذا الحق . ويظهر ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية . كالدستور الروماني لسنة ١٩٣٨ في المادة ٩٧ ، ودستور البرتغال لسنة ١٩٣٣ في المادة ١٣٥ ، ودستور اليابان لسنة ١٩٤٦ في المادة ٧٢ منه [٣] .

وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للبرلمان وحده . وذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية ، كما كان الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩١ .

---

(١) Laferriére : op. cit. p. 289 .
(٢) Burdeau : Traité de science politique 1950 . T. III. p. 270 – 277 .
(٣) Burdeau : op. cit. p. 271 .

ويظهر هذا الحق للبرلمان وحده كذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات . كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ، وفي كثير من دول أمريكا اللاتينية : كدستور الارجنتين لسنة ١٨٥٣ في المادة ٣٠ ، ودستور شيلي في المادة ١٠٨ ، وكولومبيا في المادة ٢٠٩ ، وأرجواي في المادة ١٧٧ منه [١] .

وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية والبرلمان ، وذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . وذلك كالدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ في المادة الثامنة منه ، والدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ في المادتين ١٤ و٩٠ ، ودستور بلجيكا في المادة ١٣١ ، ودستور المانيا الغربية في المادة ٧٩ منه [٢] . وكذلك الدستور اللبناني حيث نصت المادة ٧٦ على أنه «يمكن اعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية» . كما نصت المادة ٧٧ على أنه «يمكن ايضا اعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب» .

وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للشعب ذاته والبرلمان ، وذلك كما هو الحال في سويسرا .

وبالنسبة لتقرير مبدأ التعديل تمنح غالبية الدساتير البرلمان سلطة اقرار هذا المبدأ . أي بالفصل فيما اذا كان هناك محل للتعديل من عدمه . وذلك كما كان الحال في دساتير فرنسا لسنة ١٧٩١ وللسنة الثالثة ولسنة ١٨٤٨ وكذلك لسنة ١٨٧٥ ولسنة ١٩٤٦ .

وتتطلب بعض الدساتير موافقة الشعب على مبدأ التعديل بالاضافة الى موافقة البرلمان ، ويظهر ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية وفي سويسرا .

بالنسبة لاعداد التعديل :

تنص بعض الدساتير على انتخاب هيئة خاصة تقتصر مهمتها على هذا الأمر . ولقد ظهر ذلك في دستور الارجنتين لسنة ١٨٣٣ في المادة ٣٠ منه .

(١) Burdeau : op. cit. p. 272 .

(٢) Burdeau : op. cit. p. 273 .

على أن معظم الدساتير تعهد بذلك الى البرلمان القائم مع اشتراط شروط خاصة : مثل اشتراط اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر أو اشتراط نسبة خاصة في الحضور لصحة جلسات البرلمان وفي التصويت لصحة القرارات الخاصة بذلك .

وقد تعهد بعض الدساتير بوضع مشروع التعديل واعداده الى الحكومة التي تستقل وحدها بذلك من دون البرلمان أو أية جهة أخرى .

وقد تقرر بعض الدساتير حل البرلمان القائم واجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يتولى مهمة التعديل . وذلك كدستور رومانيا لسنة ١٩٢٣ في المادة ١٢٩ منه ، ودستور اسبانيا لسنة ١٩٣١ في المادة ١٢٥ منه (١) .

أما بالنسبة لاقرار التعديل نهائيا :

فان غالبية الدساتير تعطى البرلمان اختصاص اقراره نهائيا . على أن هناك بعض الدساتير تجعل اقرار التعديل بموافقة الشعب عليه وذلك عن طريق الاستفتاء الدستوري كما هو الحال في سويسرا (٢) .

المطلب الثاني
الدساتير المرنة

الدستور المرن هو الذي يمكن تعديله وتنقيحه بنفس الاجراءات والشروط التي تعدل بها التشريعات العادية . ومن ثم فلا يتطلب اجراءات خاصة مشددة ومغايرة تختلف عن تلك الاجراءات المقررة لتعديل التشريعات العادية . وتتشابه بذلك اجراءات تعديل هذا الدستور مع اجراءات تعديل القوانين العادية .

وعلى ذلك يكون للدساتير المرنة ذات القوة القانونية التي تكون للتشريعات

(١) سعد عصفور : المرجع سالف الذكر ص ٢٠١ .
(٢) Burdeau : op. cit. p. 276 – 277.

العادية بحيث لا تختلف كل منهما عن الأخرى من ناحية القوة ، بل يتساويان في هذا الأمر[1] .

سكوت الدستور عن أمر تعديله :

قد يسكت الدستور تماما عن أمر تعديله . فما من نص يبين الاجراءات الأشد من اجراءات تعديل القوانين العادية . وما من نص يبيح تعديل الدستور بذات اجراءات تعديل القوانين العادية .

فما هو نوع هذا الدستور؟ هل هو دستور جامد أم دستور مرن؟ يقول البعض بتطبيق قاعدة توازن الأشكال . بمعنى أن شكل التعديل هو ذات شكل النشأة . أي أن يتم تعديل الدستور بذات أداة نشأته . فاذا نشأ الدستور بواسطة الجمعية النيابية التأسيسية ، فانه لا يمكن تعديله الا بذات الأداة أي بواسطة جمعية نيابية . وكذلك الحال بالنسبة للاستفتاء ، فالدستور الذي قام عن طريق الاستفتاء لا يعدل الا بموافقة الشعب على ذلك .

على أنه قد فات مؤيدو قاعدة توازن الأشكال أمر تطبيقها في ميدان نشأة الدساتير عن طريق المنحة أو العقد . فاذا كان الدستور قد نشأ عن طريق المنحة ، فان أمر تعديله ـ تطبيقا لقاعدة توازن الاشكال ـ سيكون بارادة السلطة الحاكمة وحدها . وكأننا بذلك قد رجعنا الى تثبيت القول بأن من له حق المنح له حق الاسترداد . أي أن من حق المانح استرداد الدستور أو تعديله بارادته المنفردة . وهو أمر لا يمكن اقراره طبقا لما سبق ذكره أن الالتزام بارادة منفردة يقيد قانونا شخص الملتزم وبالتالي فلا يجوز له الرجوع فيه .

كما وأن تطبيق قاعدة توازن الأشكال في حالة نشأة الدستور عن طريق العقد سيؤدي الى ضرورة اتفاق إرادة الأمة مع إرادة السلطة الحاكمة لتعديل الدستور . وهو لا يمكن اقراره في ميدان القانون العام . ذلك أنه بقيام الدستور ينفصل هذا الأخير عن إرادة واضعيه وهو ما سبق وذكرنا .

---

(١) Laferriére : op. cit. p. 282 .

لذلك أرى أنه في حالة سكوت الدستور عن أمر تعديله ، فانه يعدل بذات اجراءات تعديل القوانين العادية ، ويعتبر أنه دستور مرن .

والدليل على ذلك أننا نلجأ الى تطبيق القاعدة المقررة بأن الخاص يقيد العام . فاذا وجد نص خاص فاننا نلتزم به والا طبق النص العام . ومثال ذلك : النص على أغلبية خاصة يتعين توافرها في بعض الحالات غير الأغلبية المطلقة التي تعتبر القاعدة العامة .

وبتطبيق ذلك على حالة تعديل الدستور : يتعين القول بأنه اذا لم يكن هناك نص خاص يبين اجراءات التعديل ، فاننا نلجأ الى القاعدة العامة المقررة لتعديل التشريع أي الى ذات اجراءات تعديل القوانين العادية ، ويعتبر الدستور بذلك من الدساتير المرنة .

مزايا الدساتير المرنة :

لا جدال أن الدستور المرن يعمل على سهولة تعديل أحكامه ، الأمر الذي يكسب هذا الدستور صفة التطور ، ويؤدي الى ملاءمته مع مقتضيات البيئة التي يسود فيها ، ويكون بالتالي صورة حقيقية لها غير بعيدة عنها .

كما وأن الدستور المرن يتسم بصفة الثبات والاستقرار . ذلك أن هذه الصفة ليست قاصرة على الدساتير الجامدة بل تتوافر كذلك بالنسبة للدساتير المرنة ، ما دام أنها تلائم ظروف البيئة السياسية والاجتماعية .

وهكذا يظل الدستور المرن ثابتا رغم سهولة تعديله كالقوانين العادية ما دام أنه يلائم ظروف البيئة السياسية والاجتماعية . ذلك ان المرونة والجمود أمر نسبي بالنسبة لثبات الدستور طالما كان متلائما مع الظروف السابقة ، مما يحفظ ثباته وبقاءه ويصعب العبث به . ولا يغير من هذا الوضع مرونة الدستور وسهولة تعديله .

علاقة الدساتير الجامدة والمرنة بالدساتير المدونة وغير المدونة :

ربط البعض بين الدساتير الجامدة والمدونة ، وكذلك بين الدساتير المرنة والغير المدونة . على اعتبار وجود تلازم دائم بين التدوين والجمود ، وكذلك بين عدم التدوين والمرونة .

وهكذا يكون كل دستور مدون جامدا ، وكل دستور غير مدون مرنا . على اعتبار أن التدوين يكسب الدستور صفة الجمود ، وعدم التدوين يضفي المرونة على أحكام الدستور .

الا أنه لا يمكن تبرير مثل هذا القول : فالدستور المدون كما يمكن أن يكون جامدا بالنص على اجراءات وشروط خاصة لتعديله وتنقيحة تختلف عما يتبع بالنسبة للقوانين العادية . يمكن كذلك أن يكون مرنا وذلك بامكان تعديله وتنقيحة بذات الاجـراءات المتبعة بالنسبة للقوانين العادية . ومثال الدساتير المدونة المرنة الدستور الفرنسي لسنة ١٨١٤ ولسنة ١٨٣٠ ، والدستور الايطالي لسنة ١٨٤٨ .

واذا كانت الدساتير غير المدونة هي أساسا دساتير مرنة لاستنادها الى العرف الذي يتميز بطبيعته المرنة . الا أنه يمكن أن تكون هذه الدساتير غير المدونة جامدة كذلك . ومثال ذلك «القوانين الأساسية للمملكة» تلك القوانين التي كانت سائدة في العصر الملكي المطلق في فرنسا وتعتبر ذات صبغة دستورية . فبالرغم من كون غالبية قواعدها كانت تقوم على العرف ، فانه لم يكن يكفي لتعديلها موافقة الملك الذي كان يمثل السلطة التشريعية العادية ، بل كان يلزم علاوة على ذلك موافقة الهيئة النيابية في هذا الوقت على أمر تعديل .

نخلص من ذلك أن الدستور المدون ولو أنه يكون أساسا دستورا جامدا ، الا أنه قد يكون كذلك مرنا . وأيضا تكون الدساتير غير المدونة مرنة أساسا ، الا أنها قد تكون كذلك جامدة . الأمر الذي ينتفى معه القول بوجود التلازم المطلق بين التدوين والجمود ، وعدم التدوين والمرونة .

المبحـــــث الثانـــــي

نوع الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

لا جدال في أن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة دستور مدون اذ صدرت أحكامه في صورة نصوص تشريعية جمعتها وثيقة دستورية .

ولا جدال أن الدستور المؤقت هو القانون الأعلى في الدولة بحيث تسمو أحكامه على جميع التشريعات الأخرى سواء الصادرة عن الدولة الاتحادية أو عن الامارات .

على أنه يحق التساؤل ما اذا كان الدستور المؤقت يعتبر من الدساتير المرنة أم من الدساتير الجامدة .

رأينا أن الدستور المرن هو الذي يعدل بنفس الاجراءات والشروط التي تعدل بها التشريعات العادية . أما الدستور الجامد فهو الذي يعدل بشروط واجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيدا عن اجراءات تعديل القوانين العادية .

ويلاحـــظ أن الدستور المؤقت لم يرد به نص يحرم تعديل بعض نصوصه على نحو دائم أو نحو مؤقت . فجميع أحكامه قابلة للتعديل دون أدنى حظر على ذلك . ومن ثم يجوز تعديل أحكامه بالشروط التي نص عليها في هذا المجال . ولقد أحسن المشرع الدستوري اذ أغنانا عن مناقشة مدى قانونية تحريم التعديل اذا كان قد نص على ذلك .

كيفية تعديل الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة :

١ - **اقتراح تعديل الدستور** : اقتراح تعديل الدستور من اختصاص المجلس الأعلى للاتحاد وحده . وهو ما نصت عليه المادة ١٤٤ من الدستور في البند ٢ فقرة أ «اذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور . قدم مشروع تعديل دستوري الى المجلس الوطني الاتحادي» .

بمعنى أن المجلس الأعلى للاتحاد هو الذي يقترح ويقدم مشروع تعديل الدستور

اذا رأى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب هذا التعديل . والمجلس الأعلى للاتحاد هو الذي يستقل بتقدير هذه المصالح العليا دون أدنى رقابة في هذا المجال . ولقد أورد المشرع الدستوري عبارة «المصالح العليا» كي يضفي على الدستور الهيبة اللازمة والعلو بألا يعدل إلا لأسباب قوية يراها المجلس الاتحادي الأعلى لازمة للتعديل .

ومن ثم فاني أرى أن عبارة المصالح العليا لا تعتبر من الاجراءات الخاصة في أمر تعديل الدستور التي تخالف اجراءات تعديل القوانين العادية . على خلاف ما قرره جانب من الفقه بأن المصلحة العليا للاتحاد تشكل «قيدا على تعديل الدستور ، وهو قيد غير قائم أو لازم لتعديل القوانين»[1] .

أما اقتراح القوانين العادية أو تعديلها فهو من اختصاص مجلس الوزراء وذلك بصريح نص المادة ٦٠ من الدستور بند ٢ التي قررت أن يتولى مجلس الوزراء «اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي» .

من هنا يتضح مدى اختلاف تعديل الدستور عن القوانين العادية بالنسبة لاقتراح التعديل حيث اشترط الدستور أن يتولى اقتراح تعديله هيئة أعلى من الهيئة التي تتولى اقتراح القوانين وتعديلها .

هذا مع ملاحظة أنه لا يجوز لأعضاء المجلس الوطني الاتحادي حق اقتراح أي تشريع سواء دستوري أو عادي . اذ أوكل الدستور للمجلس الأعلى للاتحاد حق اقتراح تعديل الدستور ، ولمجلس الوزراء حق اقتراح التشريعات العادية ، دون أدنى اشتراك من المجلس الوطني الاتحادي في هذا الخصوص .

٢ - **اعداد التعديل** : قررت المادة ١٤٤ من الدستور بند ٢ فقرة (أ) بأن يقدم المجلس الأعلى للاتحاد «مشروع تعديل دستوري الى المجلس الوطني الاتحادي» اذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب ذلك . الأمر الذي يقطع بأن اقتراح تعديل الدستور واعداد مشروع التعديل موكول أمره الى المجلس الأعلى للاتحاد .

(١) السيد محمد ابراهيم : المرجع سالف الذكر ص ١٤١ .

ويلاحـــظ أن المشرع الدستوري لم يفصل بين الاقتراح والاعداد في مجال تعديل الدستور اذا ادمجهما معا في البند ٢ فقرة (أ) من المادة ١٤٤ من الدستور في عبارة واحدة هي تقديم مشروع التعديل .

أما بالنسبة للقوانين العادية فان الدستور وان كان قد أوكل اقتراح القوانين واعدادها الى مجلس الوزراء الا أنه قد فصل بينهما . اذ نص البند ٢ من المادة ٦٠ على أن يتولى مجلس الوزراء «اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية» . ثم نصت المادة ١١٠ بند ٢ فقرة (أ) على أن «يعد مجلس الوزراء مشروع القانون» .

٣ - اقرار التعديل : نعنى باقرار التعديل موافقة المجلس الوطني على تعديل الدستور كما أعده المجلس الأعلى . ويتم ذلك بأن يحيل المجلس الأعلى للاتحاد مشروع تعديل الدستور الى المجلس الوطني الاتحادي وذلك طبقا للفقرة (أ) من البند ٢ من المادة ١٤٤ التي قررت أن يقدم المجلس الأعلى للاتحاد مشروع تعديل الدستور الى المجلس الوطني الاتحادي . ويشترط لإقرار هذا المجلس الأخير «مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للاعضاء الحاضرين» الفقرة (جـ) من البند ٢ من المادة ١٤٤ من الدستور ، وهي أغلبية خاصة أكثر من الأغلبية المطلقة . أما بالنسبة للقوانين العادية فانه بعد احالة مجلس الوزراء مشروع القانون الى المجلس الوطني الاتحادي طبقا لما نصت عليه الفقرة (أ) من البند ٢ من المادة ١١٠ من الدستور من أن يعرض مجلس الوزراء مشروع القانون على المجلس الوطني الاتحادي ، لم تقرر المـادة ٨٩ من الدستور الأغلبية المتطلبة لاقرار القوانين العادية اذ اكتفت بالقول «يناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها» الأمر الذي يتعين معه إعمال القاعدة بأنه اذا لم ينص على أغلبية خاصة فان الأغلبية المتـطلبة تكون الأغلبية المطلقة للحاضرين أي أكثر من نصف عدد الحاضرين وذلك وفقا للقاعدة العامة في هذا الخصوص .

من ذلك يتضح أنه يشترط لموافقة المجلس الوطني الاتحادي على مشروع تعديل الدستور كما أعده المجلس الأعلى للاتحاد أغلبية خاصة تتمثل في موافقة ثلثي أصوات الأعضاء الحاضرين . بينما تكون الأغلبية المتطلبة بالنسبة لمشروعات القوانين العادية هي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في المجلس الوطني الاتحادي .

الفرق بين اقرار تعديل الدستور ومراحل اجراءات الاقرار :

يتعين التفرقة بين اقرار تعديل الدستور، والاجراءات المتبعة لاقرار هذا التعديل .

فاقرار تعديل الدستور : يعنى النسبة المتطلبة لموافقة المجلس الوطني الاتحادي على التعديل المقدم اليه من المجلس الأعلى للاتحاد وهي الأغلبية الخاصة المشار اليها .

أما مراحل اجراءات تعديل الدستور : فانها تعنى الحالات التي يتعرض لها تعديل الدستور في المجلس الوطني الاتحادي . أي مسلك وموقف المجلس الوطني الاتحادي ازاء تعديل الدستور المقدم اليه من المجلس الأعلى للاتحاد .

فالمجلس الوطني الاتحادي إما أن يقر تعديل الدستور كما قدم اليه دون تعديل شرط الموافقة على ذلك بأغلبية ثلثي أصوات الحاضرين . وهذا هو اقرار تعديل الدستور المنصوص عليه في الفقرة (جـ) من البند ٢ من المادة ١٤٤ سالفه الذكر والتي تقرر «يشترط لاقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين» .

واما أن يدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلا على المشروع المعروض عليه ، أو أن يرفض هذا المشروع .

في الحالتين السابقتين أي حالة تعديل مشروع الدستور المعروض على المجلس الوطني الاتحادي ، أو حالة رفض المجلس مشروع تعديل الدستور، يتعين هنا سلوك ذات الاجراءات المماثلة المقررة أمام المجلس الوطني الاتحادي بالنسبة للقوانين العادية . وهو ما نصت عليه الفقرة (ب) من البند الثاني للمادة ١٤٤ التي قررت «يكون اجراءات اقرار التعديل الدستوري مماثلة لاجراءات اقرار القانون» . بمعنى أن الدستور قد أحال في حالتي : تعديل المجلس الوطني الاتحادي مشروع تعديل الدستور المعروض عليه ، أو في حالة رفض المجلس مشروع تعديل الدستور، على ذات الاجراءات المتبعة بالنسبة للقوانين العادية . وهي المنصوص عليها في الفقرة (أ) بند ٣ من المادة ١١٠ من الدستور حيث قررت «اذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي

تعـديلا على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى ، أو اذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع ، فان لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي . فاذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى ، أو رأى المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع ، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه» .

يتضح مما سبق بيانه أن المجلس الوطني الاتحادي له أن يوافق على مشروع تعـديل الـدستـور كما أعـده المجلس الأعـلى للاتحـاد بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء الحاضرين . أما اذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلا على مشروع الدستور المقدم اليه من المجلس الأعلى للاتحاد أو رفض مشروع تعديل الدستور كلية ، فان لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى للاتحاد في حالة عدم الموافقة على رأى المجلس الوطني الاتحادي أن يرد هذا التعديل أو الرفض الى هذا المجلس الأخير حتى يقوم بدراسة ما ارتآه مرة أخرى . فاذا أصر المجلس الوطني الاتحادي على رأية بضرورة تعديل مشروع الدستور المقدم إليه أو رفضه ، فان لرئيس الاتحاد أن يصدر مشروع الدستور الـذي أعـده المجلس الأعـلى للاتحاد كما هو دون الاعتداد برأى المجلس الوطني الاتحادي بأن يوقع عليه «باسم المجلس الأعلى ونيابة عنه»[1] .

ومن ثم فلا تعارض بين الفقرتين (ب) ، (جـ) بند ٢ من المادة ١٤٤ من الدستور . ذلك أن الفقرة (ب) تتعرض لمراحل اجراءات تعديل أو رفض مشروع تعديل الدستور اذا رأى المجلس الوطني الاتحادي ذلك . هنا قررت هذه الفقرة تماثل الاجراءات مع اجراءات القوانين العادية . بينما تواجه الفقرة (جـ) حالة ما اذا وافق المجلس الوطني الاتحادي على مشروع تعديل الدستور المعروض عليه كما هو . هنا قررت هذه الفقـرة ضرورة موافقـة ثلثي أصـوات الحـاضرين في المجلس الـوطني الاتحادي . وهي نسبة أعلى من تلك النسبة المقررة للقوانين العادية حيث تكون فقط الأغلبية المطلقة للحاضرين .

من هنا يتضح أنه من الخطأ البيّن القول بأن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحـدة يعتـبر من الدساتير المرنة استنادا الى ظاهر الفقرة (ب) سالفة الذكر التي تقرر

---

(١) الفقرة (د) بند ٢ من المادة ١٤٤ من الدستور .

تماثل اجراءات تعديل الدستور مع اجراءات تعديل القوانين العادية . ذلك أن تحليل موضوع تعديل الدستور على النحو الذي رأيناه سابقا وبالتفسير السليم الذي نادينا به يؤدي الى القول بأن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة دستور جامد . ويتمثل ذلك في اختلاف تعديل الدستور عن تعديل القوانين العادية : سواء من ناحية اقـتراح التعـديل حيث يقـوم المجلس الأعلى للاتحاد باقتراح وإعداد تعديل الدستور ، بينما يقوم مجلس الوزراء باقتراح وإعداد تعديل القوانين العادية . كما وأنه يشترط لاقرار تعديل الدستور كما أعده المجلس الأعلى للاتحاد موافقة المجلس الوطني الاتحادي بأغلبية ثلثي عدد أصوات الأعضاء الحاضرين ، بينما تكون موافقة هذا المجلس الأخير على القوانين العادية بالأغلبية المطلقة للحاضرين .

الفصـــــل الخامـــــس
الحقوق والحريات العامة في النظام الدستوري للامـــارات العربيـــة المتحـــدة

نتعرض هنا للمذهب الفردي ، ثم للمذهب الاجتماعي ، وأخيرا الى الحقوق والحريات في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة .

المبحـــث الأول
المذهـــب الفـــردي

انتشر المذهب الفردي في أواخر القرن الثامن عشر على أثر كتابات اقتصادية واجتماعية وسياسية .

وسبب انتشار هذا المذهب يرجع الى ما عانته الطبقة المحكومة من تعسف السلطة الحاكمة التي استبدت بالأفراد حتى ضاعت حقوقهم وحرياتهم .

فلقد ساد الحكم المطلق في ظل نظام الاقطاع في العصور الوسطى الذي سمح للسادة الاقطاعيين باهدار حقوق الأفراد وحرياتهم .

ثم أتى عصر النهضة . وتمتعت السلطة الملكية كذلك بسلطة مطلقة ضاعت فيها حقوق الأفراد وحرياتهم .

وكانت الثورة الفرنسية التي عملت على انهاء الحكم المطلق وتقرير الحقوق والحريات الفردية في وثيقة اعلان حقوق الانسان . تلك الوثيقة التي أقرتها الجمعية الوطنية عام ١٧٨٩ .

وظهر المذهب الفردي الذي يقوم على أساس إعلاء الفرد . فالفرد هو الحقيقة الأولى التي سبقت قيام المجتمع المنظم ، فهو الغاية من وجود هذا المجتمع . وحقوق الفرد وحريته هي حقوق طبيعية اكتسبها الفرد لمجرد آدميته ، فهي لصيقة به بحيث لا يمكن فصلها عنه أو المساس بها . ومثال هذه الحريات : حق الأمن ، وحرية التنقل ، وحرية الرأى ، والحرية الدينية ، وحرية التملك ، وحرية التجارة والصناعة .

وما دامت الحرية الفردية حقوق طبيعية ذاتية ، فانه يتعين على الدولة احترامها والمحافظة عليها والامتناع عن أي عمل يمس هذه الحقوق والحريات . والدولة هنا في موقف سلبي يقتصر على مجرد الحراسة والتقديس والمحافظة دون أن يقع عليها أدنى التزام ايجابي في هذا الميدان . بمعنى أنه يتعين على الدولة ألا تتدخل في ميدان حقوق الأفراد وحرياتهم . وكل ما يفرض عليها حراسة ما يتمتع به الأفراد من حقوق وحريات .

وموقف الدولة السلبي ازاء حقوق الأفراد وحرياتهم ، يتمشى مع وظيفة الدولة التي نادي بها المذهب الفردي . فالمبدأ الفردي يقوم على أساس فكرة الدولة الحارسة التي تقتصر وظيفتها على مجرد كفالة الأمور التالية :

— **الأمن الخارجي** : بالدفاع عن الأفراد ضد أي اعتداء خارجي . ويكون ذلك باقامة الجيوش التي تعمل على رد هذه الاعتداءات .

— **الأمن الداخلي** : وذلك باقامة قوات الأمن والبوليس اللازمة لحماية أمن الافراد داخل الدولة .

— **اقامة القضاء** : وذلك للفصل في المنازعات التي قد تقوم بين الأفراد .

أما عدا ذلك من الأعمال وأوجه النشاط، فهو محظور على الدولة القيام به، ومتروك أمره للأفراد يباشرونه بحرية تامة دون أدنى تدخل من سلطات الدولة العامة .

وهكذا يتحدد نشاط السلطة الحاكمة في أضيق الحدود الممكنة السالف بيانها . ويترك للأفراد أوسع المجالات لمباشرة نشاطهم . وبالتالي ساد في ظل المبدأ الفردي فكرة الدولة الحارسة التي تتمشى مع فكرة حقوق الأفراد وحرياتهم الطبيعية . فكما تقتصر وظيفة الدولة على مجرد حراسة الأمن من الناحية الخارجية والداخلية واقامة القضاء ، فانه يتعين على تلك الدولة الحارسة أن تكون في موقف سلبي بالنسبة لحقوق الأفراد وحرياتهم بألا تتدخل في هذا الميدان بحيث تقوم بحراسته والمحافظة عليه دون أدنى التزام ايجابي .

وإذا كان المبدأ الفردي رد فعل ونتيجة حتمية لاهدار حقوق الفرد وحريته من السلطة الحاكمة المطلقة التي اعتبرت شبح طغيان يتعين تقييده ، فإن المبدأ الفردي بمعناه السابق لا يتمشى وتطور المجتمع ، حتى أصبح من المستحيل الأخذ به في الوقت الحالي .

ذلك أنه لا يمكن قبول فكرة الدولة الحارسة في الوقت الحاضر نظرا لتشعب وتطور أوجه النشاط الذي يستحيل على الأفراد مواجهته بمفردهم . ومثال ذلك مسائل الصحة العامة والتعليم وانشاء الطرق والمواصلات وغيرها التي يتحتم معها تدخل الدولة . كما أثبت المبدأ الفردي قصوره في ميدان حقوق الأفراد وحرياتهم ، ذلك أن تطور المجتمع قد أملى ضرورة توفير الدولة للأفراد بعض الحقوق والحريات غير تلك الحقوق الطبيعية ، كالضمانات الاجتماعية ضد المرض والشيخوخة والبطالة .

وبذلك أصبح المذهب الفردي من الذكريات التاريخية للقرن الثامن عشر وتراث تاريخي خلفتة الثورة الفرنسية للعالم . فهو لا يجتاز مرحلة الانهيار بل مرحلة الاحتضار . وانتهى أمره بين صفحات التاريخ لا بين صفحات التطبيق في الوقت الحاضر .

المبحث الثاني
المذهب الاجتماعي

لما كان من المتعذر في الوقت الحاضر أن تقف الدولة موقف الدولة الحارسة طبقا لما يقضى به المذهب الفردي نظرا لتطور الحياة وتقدمها حيث ألقى على الدولة

الكثير من الأعباء التي يتعين معها التدخل لتوفيرها للأفراد .

لذلك ظهر المذهب الاجتماعي الذي يعمل على تنظيم نشاط الدولة في المجالات التي يتطلبها صالح الجماعة والأفراد .

وتخطت الدولة في ظل المذهب الاجتماعي حدود الدولة الحارسة التي تقتصر وظيفتها على مجرد الوظيفة السلبية الى ميادين أخرى غير الأمن الداخلي والخارجي والقضاء وحراسة حقوق الأفراد وحرياتهم ، وأصبح للدولة فيها دور ايجابي يتحتم القيام به .

فلقد أقر المذهب الاجتماعي تنظيم نشاط الدولة في المجال الاجتماعي بأن أقر تدخلها للقيام بأمور الاسكان والطرق والمواصلات وغيرها التي يعجز النشاط الفردي على القيام بها وحده .

كما أقر المذهب الاجتماعي تنظيم تدخل الدولة في المجال الاقتصادي كانشاء المشروعات الاقتصادية الكبيرة التي يعجز النشاط الفردي عنها . واصدار التشريعات التي تؤدي إلى تقريب التفاوت بين الطبقات كالتي تعمل على تنظيم العلاقة بين العامل ورب العمل . مع ملاحظة أن تدخل الدولة هنا لا يصل الى حد تملكها لجميع وسائل الانتاج ، اذ يقر المذهب الاجتماعي الملكية الفردية الخاصة ويعترف بها مع تنظيمها الى الحد الذي يتمشى وظروف كل دولة .

كذلك يعترف المذهب الاجتماعي بالحريات التقليدية التي نادى بها المبدأ الفردي ويضيف اليها حقوقا أخرى للأفراد تعرف بالحقوق الاجتماعية . كالضمان الاجتماعي ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة وحق الفرد في التعليم والعلاج الصحي وغير ذلك من الحقوق التي يتعين معها تدخل الدولة بالقيام بدور ايجابي لتوفيرها للأفراد .

من ذلك كله يتضح أن المذهب الاجتماعي يبيح النشاط الفردي وكذلك نشاط الدولة مع تنظيم كل منهما لصالح الفرد والجماعة . كما وأنه يعترف بالحقوق والحريات التقليدية مع الزام الدولة بدور ايجابي بتوفير الحقوق الاجتماعية للأفراد . وهو ما يتمشى والتطور الحديث الذي شاب المجتمع في الوقت الحاضر .

المبحـــــث الثالـــــث
طبيعة الحقوق والحريات في الدستور المؤقت
للامارات العربية المتحدة

هل أخذ الدستور المؤقت للامارات العربية بالمذهب الفردي في ميدان الحقوق والحريات ؟ أم بالمذهب الاجتماعي ؟

بدراسة أحكام الدستور في هذا الخصوص ، يمكننا أن نقول أن الدستور قد أخذ بالمذهب الاجتماعي الذي يقرر الحقوق والحريات التقليدية علاوة على الحقوق الاجتماعية للأفراد حيث تلتزم الدولة بتوفيرها لهم . ولقد سلك الدستور في هذا الخصوص مسلكا تقدميا ، حتى يمكن القول بأنه يجاري أحدث الأساليب الدستورية التي تعمل على احترام الحرية الفردية علاوة على التزام الدولة بتوفير حقوق الأفراد الاجتماعية .

الفـــــرع الاول
الحقوق والحريات التقليدية في الدستور المؤقت
للامارات العربية المتحدة

١ - مبدأ المساواة :

قرر الدستور في المادة ٢٥ أن «جميع الأفراد لدى القانون سواء ، ولا تمييز بين مواطني الاتحاد بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة الدينية أو المركز الاجتماعي» .

وتطبيقا لمبدأ المساواة قرر الدستور مبدأ المساواة في الحصول على الوظائف العامة بأن نص في المادة ٣٥ «باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين ، على أساس المساواة بينهم في الظروف ، وفقا لأحكام القانون . والوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها . ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها» .

٢ - مبدأ الحرية الشخصية :

قرر الدستور في المادة ٢٦ أن «الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين» . وأنه «لا يجوز استعباد أي انسان» . (الفقرة الأخيرة من المادة ٣٤) .

وتطبيقا لمبدأ الحرية كأصل عام ، فصل الدستور الحريات على الوجه التالي :

أ - حرية الرأى :

هي التي تكفل لكل انسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك من الوسائل .

وهـو ما قرره الدستور في المادة ٣٠ بأن «حرية الرأى والتعبير عنه بالقول والكتابة ، وسائر وسائل التعبير مكفولة في حدود القانون» .

ب - حريـــة التنقـــل :

هي التي تسمح للفرد بالانتقال من مكان الى آخر داخل بلاده . ومن ثم فلا يجوز أن يلزم أحد بالاقامة في مكان معين . كما لا يجوز أن يحظر على الفرد الاقامة في جهة ما .

كما أن مدلول حرية التنقل هو أن يكون للفرد حرية مغادرة البلاد والعودة اليها بحيث لا يجوز ابعاد أي مواطن عن بلاده أو منعه من العودة اليها .

وهـو ما أجملتـه المـادة ٢٩ من الدستور بأن «حرية التنقل والاقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون» والمادة ٣٧ بأنه «لا يجوز ابعاد المواطنين ، أو نفيهم من الاتحاد» .

جـ - حق الأمـــن :

مدلول ذلك أن يأمن الشخص على نفسه بأن يمتنع على السلطة العامة القبض على أحد أو حبسه الا في الأحوال التي ينص عليها القانون .

ولقد اعتنق الدستور حق أمن المواطنين بأن قررت المادة ٢٦ «لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه أو حبسه الا وفق أحكام القانون . ولا يعرض أي انسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة» .

وفي سبيل تحقيق حق الأمن على الوجه السابق بيانه نص الدستور في المادة ٢٧ على أن «يحدد القانون الجرائم والعقوبات . ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون الذي ينص عليها» . كما وأن «العقوبة شخصية والمتهم بريء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية وعادلة . وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة . ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم . وايذاء المتهم جسمانيا أو معنويا محظور» . (المادة ٢٨ من الدستور) .

د ـ حرمـــــة المسكـــــن :

بمعنى تأمين مسكن الفرد بحيث لا يجوز دخوله أو اقتحامه أو تفتيشه الا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه .

وهو ما نصت عليه المادة ٣٦ بأن «للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها بغير اذن أهلها الا وفق أحكام القانون وفي الأحوال المحددة فيه» .

هـ ـ الحريـــة الدينيـــة :

تتمثل في حرية العقيدة التي تبيح للفرد حرية اعتناق الدين الذي يقتنع به . وفي حرية القيام بالشعائر الدينية بمزاولة شعائر الدين الذي يعتنقه .

واذا كانت المادة ٧ من الدستور تنص على أن «الاسلام هو الدين الرسمي للاتحاد ، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه ، ولغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية» فان الدستور في المادة ٣٢ قد قرر «حرية القيام بشعائر الدين طبقا للعادات المرعية مصونة ، على ألا يخل ذلك بالنظام العام ، أو ينافى الآداب العامة» .

و - حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات :

حرية الاجتماع عبارة عن حادثة يقصد بها الدفاع عن رأى معين واقناع الآخرين به للعمل من أجله . ويظهر ذلك في الاجتماعات العامة والتجمعات والمواكب .

أما حرية تكوين الجمعيات فانها تكفل للأفراد الحق في تكوين الجمعيات أو الانضمام اليها سواء تمثلت في جمعيات اجتماعية أو اقتصادية .

ولقد نص الدستور في المادة ٣٣ على أن «حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون» .

ي - حريـــة العمـــل :

بمعنى حق الفرد في اختيار عمله بحيث لا يمكن اجباره على ذلك .

وهو ما نص عليه الدستور في المادة ٣٤ بأن «كل مواطن حر في اختيار عمله أو مهنته أو حرفته في حدود القانون ، وبمراعاة التشريعات المنظمة لبعض هذه المهن والحرف . ولا يجوز فرض عمل اجباري على أحد الا في الأحوال الاستثنائية التي بنص عليها القانون ، وبشرط التعويض عنه» .

الفـــرع الثانـــي
الحقوق والحريات الاجتماعية في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

قرر الدستور بصريح النص مبدأ العدالة الاجتماعية كمبدأ عام . وهو ما نصت عليه المادة ١٤ من الدستور بأن «المساواة ، والعدالة الاجتماعية ، وتوفير الأمن والطمأنينة ، وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين ، من دعامات المجتمع ، والتعاضد والتراحم صلة وثقي بينهم» .

وفي سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية بين الأفراد ، أبرز الدستور الدور الايجابي

للقانون. ازاء الأسرة على اعتبار أنها «أساس المجتمع قوامها الدين والاخلاق وحب الوطن ، ويكفل القانون كيانها ، ويصونها ويحميها من الانحراف» (المادة ١٥ من الدستور) . كما نص الدستور على الدور الايجابي للمجتمع برعاية الطفولة والأمومة والقصر والعاجزين عن رعاية أنفسهم بتقريره «يشمل المجتمع برعايته الطفولة والأمومة ويحمى القصر وغيرهم من الأشخاص العاجزين عن رعاية انفسهم لسبب من الأسباب ، كالمرض أو العجز أو الشيخوخة أو البطالة الاجبارية ، ويتولى مساعدتهم وتأهيلهم لصالحهم وصالح المجتمع . وتنظم قوانين المساعدات العامة والتأمينات الاجتماعية هذه الأمور» . (المادة ١٦ من الدستور) .

كما قرر الدستور في المادة ١٩ الرعاية الصحية للمواطنين بأن «يكفل المجتمع للمواطنين الرعاية الصحية ، ووسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة . ويشجع على انشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلاج العامة والخاصة» .

وكذلك الحق في التعليم باعتباره «عامل أساسي لتقدم المجتمع ، وهو الزامي في مرحلته الابتدائية ومجاني في كل مراحله داخل الاتحاد . ويضع القانون الخطط اللازمة لنشر التعليم وتعميمه بدرجاته المختلفة ، والقضاء على الاميه» (المادة ١٧ من الدستور) . واذا كان الدستور قد الزم الدولة بتعليم المواطنين في معاهد الدولة العامة ، فانه قد أقر للافراد وللهيئات انشاء المدارس الخاصة وفق احكام القانون والخضوع لرقابة السلطة العامة (المادة ١٨ من الدستور) .

ولقد نادى الدستور بتنظيم العلاقة بين العامل ورب العمل بأن يعمل القانون على صيانة حقوق الطرفين . وهو ما قررته المادة ٢٠ بأن «يقدر المجتمع العمل كركن أساسي من أركان تقدمه . ويعمل على توفيره للمواطنين وتأهيلهم له . ويهيىء الظروف الملائمة لذلك بما يضعه من تشريعات تصون حقوق العمال ومصالح أرباب العمل ، على ضوء التشريعات العمالية العالمية المتطورة» .

وبالنسبة للناحية الاقتصادية فلقد قرر الدستور مبدأ التعاون بين النشاط الاقتصادي العام والخاص . ذلك أن «الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص ، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود

القانون» (المادة ٢٤ من الدستور) . ومن ثم عمل الدستور على حماية المال العام من ناحية ، وكذلك المال الخاص من ناحية أخرى .

فبالنسبة للمال العام ، قرر الدستور «للأموال العامة حرمة ، وحمايتها واجبة على كل مواطن . ويبين القانون الأحوال التي يعاقب فيها على مخالفة هذا الواجب» (المادة ٢٢ من الدستور) .

وبالنسبة للمال الخاص ، قرر الدستور في المادة ٢١ «الملكية الخاصة مصونة ، ويبين القانون القيود التي ترد عليها ولا ينزع من أحد ملكه الا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقا لأحكام القانون ، وفي مقابل تعويض عادل» .

لذلك حرم الدستور مصادرة الأموال في المادة ٣٩ بقوله «المصادرة العامة للأموال محظوره ، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة الا بناء على حكم قضائي ، وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون» .

ولكل انسان أن يتقدم بالشكوى الى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها (المادة ٤١ من الدستور) .

أما عن واجبات المواطنين ، فلقد أفردها الدستور في ثلاثة مواد قرر فيها : واجب أداء الضرائب والتكاليف العامة المقررة قانونا (المادة ٤٢) ، والدفاع عن الاتحاد وأداء الخدمة العسكرية وفق القانون (المادة ٤٣) ، احترام الدستور والقانون والأوامر الصادرة من السلطات العامة ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة (المادة ٤٤).

الباب الثالث

السلطات العامة في النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة

الفصـــل الأول

طبيعة نظام الحكم في دولة الامارات العربية المتحدة

تقوم النظم السياسية الغربية أساسا على مبدأ هام هو مبدأ فصل السلطات [1] .

ويعنى ذلك عدم تركيز السلطة في يد واحدة بل توزيعها على هيئات متعددة . ذلك أنه اذا مارست السلطة جهة واحدة ، كنا أمام ما يعرف بنظام تركيز السلطة . أما اذا وزعت السلطة على هيئات متعددة ، كنا أمام ما يعرف بنظام توزيع السلطة .

ويتم توزيع السلطة - طبقا لمبدأ فصل السلطات - على أساس التقسيم التقليدي لوظائف الدولة .

ولما كان للدولة ثلاث وظائف تتمثل في وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ووظيفة قضائية ، فانه يجب أن توزع هذه الوظائف المختلفة على هيئات متعددة منفصلة ومستقلة بحيث تتولى كل منها إحدى هذه الوظائف .

من ذلك يتضح أن مبدأ فصل السلطات هو عبارة عن توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الآخرى بمباشرة وظيفتها بحيث يتحقق داخل الدولة : سلطة تشريعية تتمثل في وظيفة وضع القوانين ، وسلطة تنفيذية تتمثل في مهمة تنفيذ هذه القوانين ، وسلطة قضائية تتمثل في مهمة الفصل في المنازعات والخصومات . وتستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى في مباشرة وظيفتها .

هذا ويلاحظ أنـه ليس المقصود بفصل السلطات أن تستقل كل هيئة عن

(١) J. Cadart : institutions politiques et Droit constitutionnel T. I. 1979 p. 387.
Burdeau: Droit constitutionnel et Institutions politiques. 20e edit. 1984. p. 161 et s.

الأخرى تمام الاستقلال ، بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى ، اذ أن المقصود بهذا المبدأ هو عدم تركيز وظائف الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة . بل توزيعها على هيئات منفصلة ، بحيث لا يمنع هذا التوزيع والانفصال من تعاون ورقابة كل هيئة مع الأخرى .

كيفية تحقيق مبدأ فصل السلطات :

يتحقق مبدأ فصل السلطات بالفصل العضوي وبالفصل الوظيفي بين السلطات .

ومدلول الفصل العضوي : استقلال كل سلطة من ناحية تكوينها بأعضاء غير أعضاء السلطة الأخرى . بمعنى أن أعضاء السلطة التشريعية غير أعضاء السلطة التنفيذية غير أعضاء السلطة القضائية بحيث تستقل كل سلطة بأعضائها عن السلطة الأخرى .

ومدلول الفصل الوظيفي : استقلال كل سلطة بوظيفتها عن السلطة الأخرى . بمعنى أن تستقل السلطة التشريعية بوظيفة التشريع ، وتستقل السلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ ، والسلطة القضائية بوظيفة القضاء .

حكمة الأخذ بمبدأ فصل السلطات :

ازاء ما كان للهيئات الحاكمة قبل الثورة الفرنسية من سلطة مطلقة عملت على اهدار حقوق الأفراد وحرياتهم ، رسخ في الفكر الغربي أن اطلاق السلطة يؤدي الى النيل من الحقوق والحريات . وأن السلطة المطلقة والحرية لا يتفقان بل يعتبران من الأمور المتناقضة .

فالسلطة المطلقة ، والحرية على طرفي نقيض : اذا ظهر الأمر الأول (اطلاق السلطة) اختفى الثاني (الحرية) .

لذلك تركز في الفكر الغربي نتيجة ما تركته السلطة الحاكمة من آثار سيئة الاعتقاد أن السلطة عبارة عن شبح مخيف يتعين تقييده حتى نفسح المجال للحقوق والحريات .

وفي ذلك يقول مونتسكيو «لقد اثبتت التجارب الأبدية أن كل انسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها اذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه . ان الفضيلة نفسها في حاجة الى حدود ، وللوصول الى عدم اساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة تحد السلطة Le pouvoir) arrete Le pouvoir)

ولقد نادى رجال الثورة الفرنسية بمبدأ فصل السلطات ، حتى يفسح المجال لظهور النقيض الآخر للسلطة المطلقة الا وهو مبدأ الحقوق والحريات .

فجاء اعلان حقوق الانسان عام ١٧٨٩ بأن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها . كما أخذت به بعد ذلك الدساتير الفرنسية كدستور ١٧٩١ ودستور ١٨٤٨ اللذان نصا على أن فصل السلطات هو الشرط الأول لكل حكومة حرة .

من ذلك يتضح أن فصل السلطات انما يهدف في حقيقة الأمر الى تحقيق الحقوق والحريات ازاء السلطات العامة في الدولة .

وهو ما ينادي به الفكر الغربي دائما ، حتى سميت الديمقراطية الغربية بالديمقراطية الحرة دلالة على صيانتها للحريات .

صور الأنظمة السياسية الغربية :

اذا كان مبدأ فصل السلطات يعمل على توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى في أداء وظيفتها ، فانه مع ذلك قد تتنوع أساليب تطبيق هذا المبدأ من زاوية علاقة الهيئات بعضها ببعض .

فقد تأخذ بعض الدول بنظام التعاون بين الهيئات وذلك بقيام علاقة متبادلة من التعاون والرقابة بين هذه الهيئات ، وهو ما يظهر في النظام البرلماني .

وقد تفضل بعض الدول مبدأ عدم التعاون بين هيئاتها المختلفة بأن تستقل كل منها عن الأخرى الى أقصى درجة ممكنة في ممارسة اختصاصاتها ، وهو ما يظهر في النظام الرئاسي .

المبحـــث الأول
النظـــام البرلمانـــي [1]

النظام البرلماني هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية.

لذلك يفترض النظام البرلماني كأصل عام تساوي كل سلطة من السلطتين سالفتي الذكر مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة لأحداهما على الأخرى. على أن هذا التساوي يعنى من ناحية أخرى ضرورة التعاون بينهما، وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية، وهذه السلطة الأخيرة بالسلطة الأولى من ناحية أخرى.

وتعتبر انجلترا مهد النظام البرلماني الذي كان نتيجة تطور تاريخي. كما وأنها المثل الذي يعمل على تطبيق مبادئه التقليدية في وقتنا الحاضر.

أركـــان النظـــام البرلمانـــي :

باستجماع أركان النظام البرلماني، نجد أنه يدور حول عنصرين أساسيين هما : ثنائية السلطة التنفيذية، ثم عنصر تعاون السلطات.

الفـــرع الأول
ثنائية السلطة التنفيذية

معنى ذلك أن السلطة التنفيذية تتكون من طرفين هما : رئيس الدولة، والوزارة

(١) Laferriére : op. cit. p. 767 et S.
Vedel : op. cit. 1949. p. 167.
Burdeau : Droit constitutionnel et Institutions politiques 20e edit. 1984. p. 165 et S.
Colliard : Les regimes parlementaires contemporains 1978.
Redslob : Le regime parlementaire 1924.

أولا ـ رئيس الدولـــة :

رئيس الدولة في النظام البرلماني غير شخص رئيس الوزراء . بل هما شخصان متمايزان يشغل كل منهما منصبا يتمايز عن الآخر . ورئيس الدولة هو الملك في النظام الملكي ورئيس الجمهورية في النظام الجمهوري .

ويتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بمبدأ عدم المسئولية السياسية عن التصرفات الخاصة بشئون الحكم . وذلك على خلاف المسئولية الجنائية التي قد تختلف أمرها باختلاف شكل الحكومة أي ما اذا كانت حكومة ملكية أو جمهورية .

دور رئيس الدولة في النظم البرلماني : رئيس الدولة بعيد عن نطاق سياسة الوزارة والبرلمان . فهو يعمل على ايجاد التوازن بين سلطات الدولة بتوجيه كل منها نحو الطريق الصحيح الذي رسمه الدستور . لذا فهو يعد على حد قول بعض الفقهاء «بمثابة الحكم الرياضي العادل المستقل بين الوزارة والبرلمان الذي يعمل على كفالة احترام قواعد المباراة بينهما ، دون ميل أو تحيز الى أي منهما»[١] .

ولقد اختلف الفقه حول دور رئيس الدولة في مباشرة شئون الحكم التنفيذية :

فهناك من يقرر سلبية دور الرئيس وقصر اختصاصه على مجرد دور أدبي محض يستطيع بمقتضاه أن يوجه النصح والارشاد الى هيئات الدولة العامة ، دون أن يكون له أي دور في مباشرة شئون الحكم . وهكذا لا يتمتع رئيس الدولة بأية سلطة فعلية في هذا المجال . ولا أدل على ذلك من انجلترا مهد النظام البرلماني حيث يملك الملك ولا يحكم . وسبب ذلك في نظر هذا الجانب من الفقه أن رئيس الدولة غير مسئول سياسيا عن التصرفات الخاصة بشئون الحكم حيث تقع المسئولية على الوزارة وحدها . وما دام الأمر كذلك فانه لا يتمتع بسلطة فعلية ، اذ حيث توجد المسئولية توجد السلطة . وتكون الوزارة وحدها هي التي يقع عليها ممارسة السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية نتيجة مسئوليتها المقررة .

---

(١) Vedel : op, cit. 1949. p. 168.

وهناك رأى يقرر بأن النظام البرلماني لا يتعارض واشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في إدارة شئون السلطة التنفيذية مع مراعاة الشرطين التاليين :

— أن يجد رئيس الدولة وزارة مستعدة لتحمل مسئولية تدخله في شئون الحكم . وتكون هذه الوزارة محتفظة في الوقت ذاته بثقة المجلس النيابي .

— وأن يغطي الوزراء نشاط رئيس الدولة بألا تسمح الوزارة بأن يكون شخص رئيس الدولة أو أعماله موضوع مناقشة أمام البرلمان أو أمام الرأى العام . وسبيل ذلك أن يحاط تدخل رئيس الدولة في شئون الحكم التنفيذية بالسرية والكتمان بحيث تظهر هذه الأعمال أنها من وضع الوزارة المسئولة وحدها [1] .

على أني أرى أنه لا يمكن التسليم بالرأى الأول القائل بسلبيية دور رئيس الدولة في ميدان شئون الحكم . ذلك أن له بعض الاختصاصات التي يقوم بها في ميدان السلطة التنفيذية : كحق تعيين رئيس الوزراء ، واقالة الوزراء ، علاوة على كونه المرشد الأعلى والحكم بين السلطات . كما أن غالبية الدساتير البرلمانية تقرر لرئيس الدولة بعض الاختصاصات التشريعية : كحق الاعتراض على القوانين ، وحق اصدارها . علاوة على الاختصاصات الخاصة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية : كحق دعوة البرلمان الى الانعقاد وحق حل المجلس النيابي . [2]

كما أرى أنه لا يمكن التسليم بالرأى الثاني : اذ من الغريب أن تقبل وزارة تغطية تدخل رئيس الدولة في الحكم بمثل الشروط التي ساقها الرأى السابق ، إلا في سبيل رضاء رئيس الدولة عنها وفي سبيل بقائها في الحكم بالتالي .

هذا علاوة على أن مباشرة رئيس الدولة لسلطة فعلية حقيقية والعمل على تقوية سلطتة في ميدان السلطة التنفيذية الى حد كبير ، يؤدي الى تقريب النظام البرلماني من النظام الرئاسي ويبعد النظام الأول عن روحه الحقيقية . [3]

---

(١) عبد الحميد متولي : الوسيط في القانون الدستوري ص ٢٨٥ وما بعدها .

(٢) Redslob : Le regime parlementaire. p. 5. et S.

(٣) Duverger : Droit constitutionnel et institutions politiques. 1955. p. 193 .

لذلك أرى أن الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية حيث يقع عليها أصلا ممارسة السلطة الحقيقية في هذا الميدان .

واذا كان لرئيس الدولة بعض الاختصاصات التنفيذية والتشريعية كحق تعيين رئيس الوزراء والوزراء واقالة الوزارة وحق الاعتراض على القوانين وحق اصدارها وحق دعوة البرلمان الى الانعقاد وحق حل المجلس النيابي . علاوة على كونه المرشد الأعلى والحكم بين السلطات في الدولة . فان الوزارة تحتل مع ذلك مكان الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية حيث تمارس السلطة الفعلية لشئون الحكم وتسأل سياسيا نتيجة ذلك .

لذلك كله تقرر الدساتير البرلمانية أن رئيس الدولة يباشر السلطة بواسطة وزرائه ، وبأنه لا يملك العمل منفردا عن الوزارة . الأمر الذي يوجب توقيع ممثلي السلطة الفعلية الى جانب توقيع رئيس الدولة على القرارات الخاصة بشئون الحكم كدليل على مباشرة الوزارة لسلطة الحكم الفعلية . وهو ما يعرف بالتوقيع المشترك (contre seing) .

ثانيا - الوزارة :

الوزارة هي الطرف الثاني للسلطة التنفيذية . وهي المحور الرئيسي الفعال في هذا الميدان اذ يقع عليها أصلا عبء ممارسة السلطة الحقيقية . وتكون بالتالي مسئولة سياسيا عن أعمالها أمام المجلس النيابي ، سواء كانت مسئولية تضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها أم مسئولية فردية تقع على كل وزير على حدة .

وتتكون الوزارة من رئيس غير شخص رئيس الدولة . ومن عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن ذي وحدة متجانسة يقوم بوضع السياسة العامة للحكومة ويحقق الانسجام بين أعمال الوزارات ويضمن بالتالي وحدة العمل الوزاري واتساقه ويهيمن على شئون الدولة . هذا المجلس هو مجلس الوزراء .

وليس هناك ثمة ما يمنع من حضور رئيس الدولة اثناء اجتماع الوزراء برئيسهم . على أنه يلاحظ أن رئيس الدولة في حالة حضوره لا يشترك بصوت معدود

حينما يتخذ المجلس قراراته والتي تصدر عادة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين المكونين لهذا المجلس . أي بأغلبية أصوات الوزراء ورئيس الوزراء فقط وذلك كله كأصل عام .

واذا كان لرئيس الدولة حق تعيين رئيس الوزراء والوزراء واقالة الوزارة ، فان حقه في هذا الخصوص ليس بحق مطلق . بل هو حق مقيد تحده اختيار رئيس الوزراء من بين زعماء حزب الأغلبية أو اختيار من ترضى عنه الأغلبية البرلمانية ، وكـذا الـوزراء لضرورة استناد الوزارة على أغلبية برلمانية تمكنها من الاستمرار في الحكم . كما وأن حق رئيس الدولة في اقالة الوزارة مرهون كذلك بموقف الأحزاب في البرلمان حيث يتعين أن تستند الوزارة الجديدة على ثقة هذا الأخير .

وقد تشكل الوزارة جميعها من حزب سياسي واحد اذا كان هناك حزب أغلبية يستطيع أن يفوز وحده بأغلبية مقاعد البرلمان . والا فانه يتعين في سبيل ذلك أن تتألف الوزارة من أعضاء ينتمون لأحزاب مختلفة متعددة ، وتسمى بالوزارة الائتلافية وذلك لائتلاف عدد من الأحزاب في أمر تكوينها .

الفـــرع الثانـــي
تعـــاون السلطـــات

يقوم النظام البرلماني على التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . بمعنى أن تتعاون كل سلطة من هاتين السلطتين مع الأخرى . فتقوم علاقة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية ، وعـلاقـة تربط السلطة التنفيذية بالتشريعية من ناحية أخرى .

أولا - مظاهر العلاقة التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية :

يقرر النظام البرلماني بعض الأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية ، وذلك كدليل على قيام رابطة التعاون بين هاتين السلطتين .

١ - **أعمال خاصة بتكوين البرلمان** : بأن تقوم السلطة التنفيذية بالدعوة لاجراء الانتخابات النيابية سواء كان ذلك عقب حل المجلس النيابي أو عند انتهاء مدة عضوية أعضاء البرلمان . وتباشر السلطة التنفيذية بعض الأعمال المتعلقة بعملية الانتخاب ذاتها كتحرير الجداول الانتخابية واجراء الانتخابات في مواعيدها .

كما يظهر تدخل السلطة التنفيذية في أمر تكوين البرلمان اذا ما لجأت بعض الدساتير الى الآخذ بنظام التعيين . اذ تقوم السلطة التنفيذية بتعيين الجانب المعين من الأعضاء في المجلس النيابي .

٢ - **أعمال خاصة بانعقاد البرلمان** : من المقرر أن البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة مستديمة طوال مدة نيابته المقررة ، أي طوال الفصل التشريعي . اذ ينعقد البرلمان لمدة عدد من الأشهر من كل سنة لمباشرة وظيفته التشريعية ، وهذا ما يسمى بدور الانعقاد العادي السنوي .

وقد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي أي خلال عطلة البرلمان السنوية ، مما يؤدي الى وجوب دعوة البرلمان للاجتماع في دور غير عادي .

وهكذا يشتمل الفصل التشريعي على عدد من أدوار الانعقاد العادي وغير العادي . كما يشتمل كل دور انعقاد على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلال كل دور .

وتقوم السلطة التنفيذية عادة بدعوة البرلمان الى الانعقاد العادي أو الانعقاد غير العادي ، كما تقوم بفض دور انعقاد البرلمان وتأجيل انعقاده .

وتفرق بعض الدساتير البرلمانية بين الانعقاد العادي وغير العادي للبرلمان . فتقرر أن يتم الأول حكما في المواعيد التي يحددها الدستور لهذا الانعقاد دون دعوة من رئيس السلطة التنفيذية . بينما يتم الانعقاد غير العادي بناء على دعوة من هذا الأخير .

٣ - **الاشتراك مع البرلمان في بعض وظائفه** : بأن يكون للسلطة التنفيذية

حق اقتراح القوانين بأن تتقدم الى البرلمان بمشروعات القوانين . كما يكون لرئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين واصدارها .

٤ - **الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة** : يقرر النظام البرلماني السماح بالجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان .

ولا جدال أن مثل هذا الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب النيابي يؤدي الى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في أداء مهمتها . اذ سيتمكن الوزراء من حضور جلسات البرلمان ومن الاشتراك في مناقشات المجلس النيابي وفي الدفاع عن سياسة الحكومة العامة وأعمال كل وزارة على حدة ثم من الاشتراك في تقرير القوانين المختلفة .

٥ - **حـــق الحـــل** : يقصد بحق الحل انهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابة هذا المجلس .

ويعتبر حق الحل من أخطر وأهم انواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية . ذلك أنه سلاح مقابل للمسئولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي ، وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مع التعاون بينهما .

ثانيا - مظاهر العلاقة التي تباشرها السلطة التشريعية بالنسبة للسلطة التنفيذية :

١ - **السؤال** : يقصد به أنه يحق لأي عضو من أعضاء البرلمان طلب ايضاحات او استفسارات بصدد مسألة معينة من الوزراء . وبذا فالسؤال هو عبارة عن استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص . وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير الى مسألة معينة .

والسؤال مجرد علاقة بين عضو البرلمان والوزير ، فهو يحصر المناقشة بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين . وبذا يعد حقا شخصيا لعضو البرلمان ، فله أن يتنازل عنه ، وله أن يجعل من موضوعه استجوابا اذا لم يقتنع العضو باجابة الوزير عن السؤال .

٢ - **الاستجـــواب** : الاستجواب اخطر من السؤال ، فلا يعد مجرد طلب ايضاح أو استفسار عن مسألة معينة . بل هو عبارة عن محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء عن تصرف من التصرفات العامة . فهو استيضاح يتضمن في طياته اتهاما أو نقدا لأي عمل عام تقوم به السلطة التنفيذية .

والاستجواب لا يحصر المناقشة بين عضو البرلمان مقدم الاستجواب والوزير كما هو الحال في السؤال . بل يجوز لسائر أعضاء المجلس الاشتراك فيه ، ويجوز اذا استرد عضو البرلمان استجوابه أن يستمر المجلس النيابي في نظره اذا ما تبناه أحد أعضاء المجلس . وقد يؤدي الاستجواب الى طرح الثقة بالوزارة بأجمعها .

٣ - **حق اجـراء التحقيق** : قد يريد البرلمان الوقوف على حقيقة معينة حتى يستطيع الحكم بنفسه على موضوع معين ، وذلك اذا ما أراد الوقوف مثلا على حقيقة عيوب أحد المصالح الحكومية أو معرفة تصرف اداري معين .

لذلك تسمح الدساتير البرلمانية عادة بأن يشكل المجلس النيابي لجنة من أعضائه تقوم بمهمة التحقيق هذه . وقد تشكل هذه اللجنة خصيصا لذلك وقد تكون لجنة دائمة بالمجلس .

٤ - **تولى رئيس الدولة منصبه بواسطة البرلمان** : تعطي بعض الدساتير البرلمانية للمجلس النيابي حق اختيار رئيس الدولة ، وذلك بأن يتولى هذا الأخير منصبه عن طريق انتخاب البرلمان له .

وان هذا لأكبر دليل على تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية . اذ تقوم هذه السلطة الأولى باختيار رئيس السلطة الثانية .

٥ - **المسئولية الوزارية السياسية** : لما كان يقع على الوزارة أصلا عبء مباشرة السلطة الحقيقية الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية ، فان الدساتير البرلمانية تعمل دائما على تقرير المسئولية الوزارية بنوعيها أمام البرلمان . وتظهر تلك المسئولية في حالتين :

المسئولية الفردية التي تقع على كل وزير على حدة نتيجة أعماله التي يباشرها في حدود وزارته .

والمسئولية التضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها التي تتقرر نتيجة السياسة العامة للوزارة ، أو نتيجة ما يباشره رئيس الوزراء من أعمال باعتباره رئيسا للوزارة بأجمعها .

وتقرير المسئولية الوزارية السياسية بنوعيها من دون رئيس الدولة أمام المجلس النيابي يعتبر دليلا على قيام الوزارة بأعمال السلطة التنفيذية .

ويجوز للمجلس النيابي أن يقوم بسحب ثقته عن الوزير المسئول ، الذي يجب عليه في هذه الحالة أن يعتزل منصبه الوزاري . أو عن هيئة الوزارة بأجمعها التي تسقط هنا بكامل أعضائها .

وان تقرير هذه المسئولية الوزارية بنوعيها أي الفردية لكل وزير على حدة والتضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها أمام المجلس النيابي ، لهو اكبر دليل على أنه : حيث توجد السلطة توجد المسئولية . كما وأن المسئولية الوزارية تقابل حق حل المجلس النيابي ، وتعتبر السلاح الموازي له حيث يقوم عليهما معا التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

٦ - **الاتهام الجنائي والمحاكمة** : تقرر بعض الدساتير البرلمانية حق المجلس النيابي في اتهام رئيس الدولة والوزراء جنائيا فيما يقع منهم من جرائم في تأدية وظائفهم . كما قد تقرر اشتراك بعض أعضاء المجلس النيابي في عضوية الهيئة الخاصة التي تتكون لمحاكمة هؤلاء .

تطـــور النظـــام البرلمانـــي :

قرر الفقه الحديث أن النظام البرلماني بتعريفه وأركانه السابقة قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحديث .

ذلك أن مبدأ التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قد اصابه الكثير من التطور .

فلقد أصاب مبدأ التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الكثير من الاختلال : اما لصالح البرلمان نتيجة تقدم الوعي الديمقراطي مما يؤدي الى ترجيح كفة البرلمان على السلطة التنفيذية واخضاع رئيس الدولة والوزارة للسلطة التشريعية ، واعطاء الصدارة للبرلمان .

مما يعمل على الاخلال بالمبدأ البرلماني القائل بأن رئيس الدولة بمثابة الحكم بين السلطات .

واما أن يظهر اختلال توازن السلطات لصالح السلطة التنفيذية وذلك عند تقوية سلطة رئيس الدولة . ففي هذه الحالة يقترب النظام البرلماني من النظام الرئاسي الى حد كبير . حتى أطلق جانب من الفقه [1] على النظام الذي يعمل على تقوية اختصاص رئيس الدولة على حساب اختصاص الوزارة مع الاحتفاظ بمبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : النظام شبه الرئاسي .

وهكذا اصاب النظام البرلماني بخصائصه التقليدية الكثير من التطور في الوقت الحاضر . حتى اختلف هذا النظام بمعناه السابق عما يطبق في الوقت الحديث من انظمة تطلق على نفسها مع ذلك ذات التسمية رغم ما بينها وبين النظام البرلماني التقليدي من خلافات [2] .

المبحث الثاني
النظام الرئاسي

النظام الرئاسي هو ذلك النظام الذي يعمل على الاستقلال المطلق المتوازن بين السلطات .

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي الذي يسود فيها حتى وقتنا الحاضر .

وباستجماع أسس النظام الرئاسي ، نجد أن هذا النظام يدور حول عنصرين هما : عنصر فردية السلطة التنفيذية ، ثم عنصر توازن واستقلال السلطات العامة .

الفرع الأول
فردية السلطة التنفيذية

رئيس الدولة هو صاحب السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية . فهو

---

(١) Duverger : Institutions Politiques et Droit constitutionnel. T.1.16 e edit. P. 188 ets.

(٢) انظر في تطور النظام البرلماني :
Burdeau : Traité de Science politique. T. IV. P. 327. et S.
Duverger : Droit constitutionnel et institutions politiques 1955. p. 191 et S.

الذي يتولى ممارسة السلطة التنفيذية بصفة فعلية حقيقية ويكون في هذا الصدد الرئيس الفعلي الوحيد لها . وما دام الأمر كذلك فهو رئيس الحكومة في ذات الوقت ، مما يستتبع عدم وجود مجلس وزراء بالمعنى القانوني المفهوم واعتبار الوزراء مجرد معاونين له في ميدان السلطة التنفيذية .

وما دمنا قد قررنا أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو الرئيس الفعلي الحقيقي للسلطة التنفيذية التي يتولى ممارستها بنفسه ، فانه يجب علينا أن نتساءل عن مظاهر رئاسته العليا الفعلية للسلطة التنفيذية . أي مظاهر حصر هذه السلطة في يده بحيث يتحقق له ممارستها بشكل حقيقي فعلي :

١ - رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في ذات الوقت ، بحيث يجمع الرئيس بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة معا .

وعلى ذلك فرئيس الدولة هو رئيس الوزراء مما يستتبع معه عدم وجود مجلس للوزراء بالمعنى القانوني المفهوم . أي عدم وجود المجلس المتضامن الذي يهيمن على مصالح الدولة والذي يختص برسم السياسة العامة لها ويكون له ارادة البت والتقرير .

فاذا اجتمع الرئيس بوزرائه ، فان ذلك انما يكون لمجرد التشاور والمداولة بحيث ينفرد وحده بالرأى النهائي القاطع في الموضوعات محل هذه المداولة .

ولا أدل على ذلك من الواقعة التي يذكرها الفقه دائما عندما جمع الرئيس لنكولن وزرائه السبعة وعرض عليهم احدى المسائل . وكان رأى الوزراء جميعا يخالف رأى الرئيس وحده . هنا قال الرئيس لنكولن عبارته الشهيرة «سبعة أصوات بالرفض ، صوت واحد بالموافقة ، الأغلبية للرأى الأخير»(١) .

٢ - خضوع الوزراء لسياسة الرئيس الذي يستقل وحده برسم وتقرير السياسة العامة للدولة وللحكومة . بحيث لا يستقل الوزراء بسياسة خاصة مستقلة عن سياسة الرئيس في هذا الصدد .

وعلى ذلك يعتبر الوزراء في ظل النظام الرئاسي مجرد أداة لتنفيذ سياسة الرئيس وله أن يجبرهم على ذلك .

(١) A. Tunc : les Etats – unis 2 e edit . edit. 1965. p. 204.

فقد عزل الرئيس جاكسون وزيرين للمالية لعدم قبولهما تنفيذ سياسة الرئيس المالية . كما عزل الرئيس ولسن أحد الوزراء لأنه حاول أثناء مرض الرئيس الاجتماع مع الوزراء للاتفاق معهم على خطة عامة للعمل . فما كاد الرئيس ولسن يسترد صحته حتى عزله وكتب له «اني أعزلك لأنك حاولت أن تطبق سياسة غير سياستي ، وبحسب الدستور فان سياستي هي التي يجب أن تسود»[1] .

٣ - ينفرد رئيس الدولة بتعيين الوزراء وعزلهم .

وتتحقق المسئولية الوزارية الفردية لكل وزير على حدة أمام الرئيس وحده . مع ملاحظة أنه يتعذر ظهور المسئولية الجماعية للوزراء لانتفاء نظام مجلس الوزراء في النظام الرئاسي .

الفـــــرع الثانـــــي
التوازن والاستقلال المطلق للسلطات العامة

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ توازن واستقلال الهيئات كل عن الأخرى الى اقصى درجة ممكنة . فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة اختصاصاتها عن السلطة التنفيذية التي تستقل بدورها في ممارسة اختصاصاتها عن السلطة الأولى ، دون وجود علاقة تعاون أو تبادل بين السلطتين سالفتي الذكر .

أولا - مظاهر توازن واستقلال السلطة التشريعية :

تستقل السلطة التشريعية وحدها بمباشرة وظيفتها ، تلك الوظيفة التي جعلت كلها من نصيب البرلمان دون أدنى اشتراك من السلطة التنفيذية في هذا الخصوص .

فلا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد ، كما لا يجوز لرئيس الدولة فض اجتماع البرلمان ، ولا تأجيل ادوار انعقاده ، ولا حق حل هذا البرلمان .

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم : القانون الدستوري ١٩٣٧ ص ٣٣٧ .

ويستقل البرلمان وحده بمباشرة الوظيفة التشريعية ، فلا يجوز للسلطة التنفيذية الاشتراك معه في هذا الخصوص حيث يمتنع عليها حق اقتراح القوانين .

كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان . فلا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان . ولا يحق لهم الحضور الى المجلس بصفتهم الوزارية والاشتراك في المناقشات البرلمانية أو في الاقتراع على القوانين حيث يمتنع عليهم ذلك . وكل مالهم في هذا الخصوص اذا ما أرادوا الحضور الى البرلمان أن يشهدوا جلساته بصفتهم زائرين شأنهم في ذلك شأن الجمهور تماما .

ثانيا ـ مظاهر توازن واستقلال السلطة التنفيذية :

تستقل السلطة التنفيذية في مباشرة وظيفتها عن السلطة التشريعية تمام الاستقلال .

لذلك يستقل رئيس الدولة بوظيفته التنفيذية ويعتبر على قدم المساواة مع البرلمان .

وسبب ذلك أن الرئيس يتولى منصبه عن طريق انتخاب الشعب له . فالرئيس يستمد سلطاته من الشعب الذي قام بانتخابه . ولا يمكن للبرلمان طبقا للنظام الرئاسي أن يقوم بانتخاب الرئيس . الأمر الذي يحقق استقلال هذا الأخير وتدعيم قوته ويجعله على قدم المساواة ازاء السلطة التشريعية ما دام كليهما يستند الى ذات المصدر ألا وهو الشعب .

ويظهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية : في استقلال رئيس الجمهورية بتعيين وزرائه وعزلهم وتحقق مسئوليتهم أمامه وحده . فلا يكون لهؤلاء الوزراء علاقة مباشرة مع البرلمان بأن يمتنع عليهم الجمع بين منصب الوزراة وعضوية البرلمان . كما لا يجوز محاسبة الوزراء عن أعمالهم أمام البرلمان بتوجيه الأسئلة والاستجوابات اليهم أو بتقرير مسئوليتهم السياسية أمامه حيث تتقرر هذه المسئولية أمام رئيس الدولة وحده .

المبحـــــث الثالـــــث

نحو طبيعة خاصة لنظام الحكم في دولة الامارات العربية المتحدة

رأينا أن النظم الدستورية الغربية تقوم على مبدأ فصل السلطات الذي يظهر إما في صورة برلمانية أو في صورة رئاسية .

هنا يتعين علينا أولا أن نبحث ما اذا كان الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة قد قام على أساس مبدأ الفصل بين السلطات .

الفـــــرع الأول

الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة ومبدأ فصل السلطات

لم يعتنق الدستور المؤقت مبدأ الفصل بين السلطات سواء من ناحية الشكل أي التبويب أو من الناحية الموضوعية .

فمن الناحية الشكلية : لم يعمل الدستور المؤقت على تبويب وظائف الدولة طبقا لما يقضي به مبدأ فصل السلطات . بأن يعمل على تقسيمها إلى سلطة تشريعية تقوم بمباشرة الوظيفة التشريعية أي سن القوانين بحيث لا يمكن اصدار قانون الا بعد موافقة هذه السلطة . وإلى سلطة تنفيذية تقوم بمباشرة شئون الحكم وتنفيذ القوانين .

بل أورد الدستور سلطات الدولة على سبيل التعداد . فلقد نصت المادة ٤٥ من الدستور على أن تتكون السلطات الاتحادية من :

١ ـ المجلس الأعلى للاتحاد .
٢ ـ رئيس الاتحاد ونائبه .

٣ - مجلس وزراء الاتحـــاد .
٤ - المجلس الوطني الاتحادي .
٥ - القضـــاء الاتحـــادي .

ومن الناحية الموضوعية : لم يقم الدستور كذلك على مبدأ الفصل بين السلطات . ذلك أنه قد أعطى المجلس الأعلى للاتحاد مباشرة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بحيث يتفرع عن ذلك هيئتان : أحدهما هيئة استشارية تشريعية هي المجلس الــوطني الاتحـادي ، والأخـرى هيئـة تنفيذية هي مجلس الــوزراء تبـاشر الاختصاص التنفيذي تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد .

ولكن اذا كان الدستور لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، فهل أخذ بمبدأ تركيز السلطة ؟

يقضي مبـدأ تركيز السلطة بأن السلطة العليا تمارس جميع وظائف الدولة . ويمكن لها أن تفوض هيئة أو أكثر لمباشرة بعض اختصاصاتها . مع ملاحظة أن هذه الهيئات لا تملك سلطة ذاتية بل تستمد سلطتها من السلطة العليا الأصلية بحيث تتبعها وتخضع لها ولاشرافها ولرقابتها وتسأل أمامها .

ويقـوم نظام حكومة الجمعية النيابية [1] على مبدأ تركيز السلطة . ذلك أن السلطة التشريعية وهي الهيئة النيابية التي قامت عن طريق الانتخاب والتي تعبر عن إرادة الأمة يكون لها الكلمة العليا وتأخذ مركز الصدارة بحيث تقوم بمباشرة شئون السلطة بأجمعها .

على أنه لما كان من المتعذر على الهيئة النيابية مباشرة أمور السلطة في جميع مجالاتها وأن تباشر بنفسها بالتالي الوظيفة التنفيذية ، فانها تقوم باختيار من يمارسها نيابة عنها .

ولذلك تخضع الهيئة التنفيذية للهيئة النيابية . فهي مجرد أداة تنفيذية للهيئة الثـانية تنفـذ سياستهـا التي ترسمهـا لها وتخضـع لأوامرها وتوجيهاتها . بل ويجوز للهيئة

(١) Le Gouvernement d' assemblee

النيابية أن تعدل أو تلغى ما تصدره الهيئة التنفيذية من قرارات اذا ما خالفت السياسة التي قامت بوضعها لها .

ولما كانت الهيئة التنفيذية تتبع الهيئة النيابية ، فان الهيئة الأولى لا تملك حق حل الهيئة الثانية . وذلك على الرغم من تحقق مسئولية الهيئة التنفيذية أمام البرلمان الذي يحق له عزلها .

على أنه باستقراء أحكام الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة ، نرى أنه لم يقم على أساس تركيز السلطة . ذلك أنه قد قرر وجود سلطتين : تتمثل الأولى في المجلس الأعلى للاتحاد ورئيسه حيث يكون لهما مباشرة الوظيفتين التنفيذية والتشريعية . أما الثانية فهي السلطة القضائية المستقلة تماما عن السلطة الأولى سواء من الناحية العضوية وذلك باستقلال أعضائها عن أعضاء السلطة الأولى أو من الناحية الوظيفية وذلك بالاستقلال بمباشرة الوظيفة القضائية .

الفـــــرع الثانـــــي
صورة نظام الحكم في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

اذا كان الدستور المؤقت لم يقرر مبدأ فصل السلطات كما لم يظهر فيه مبدأ تركيز السلطة ، فهل يمكن أن تظهر صورة برلمانية أو رئاسية لنظام الحكم ؟

قرر جانب من الفقه أن نظام الحكم في دولة الامارات «مزيج من النظام البرلماني والنظام الرئاسي»[1] فهو - في نظره - يتوافق مع النظام البرلماني في أصوله الشكلية القاضية بثنائية السلطة التنفيذية ذلك أن «رئاسة الاتحاد يتولاها رئيس دولة يختلف عن رئيس الوزراء» . فضلا عن قيام مجلس للوزراء ومجلس أعلى للاتحاد يمثل السلطة العليا فيه . ويتوافق نظام الحكم في دولة الامارات مع النظام الرئاسي من ناحية الاصول الموضوعية حيث تتولى السلطة العليا في الاتحاد الممثلة في المجلس الأعلى رسم السياسة العامة للدولة دون الوزراء منفردين أو مجتمعين . كما وأن

(١) السيد محمد ابراهيم : المرجع سالف الذكر ص ١٠٥ - ١٠٦ .

السلطة التنفيذية مستقلة ازاء السلطة التشريعية «فالوزارة غير مسئولة سياسيا أمام المجلس النيابي الذي لا يملك سحب الثقة منها أو استجوابها بل ولا يملك مناقشة موضوع عام تعترض الوزارة على مناقشته . وهذا ما يتفق وأصول التنظيم الموضوعي للنظام الرئاسي» .

على أني أرى خلاف هذا الرأى وذلك للأسباب التالية :-

— يقوم النظام البرلماني والنظام الرئاسي على أساس مبدأ الفصل بين السلطات . بمعنى أنه يتعين أولا وجود هذا المبدأ حتى يقوم واحد من هذين النظامين . ولقد سبق ورأينا أن الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة لم يقرر مبدأ فصل السلطات . فكيف يمكن بدون هذا المبدأ أن نقرر قيام مزيج من النظام البرلماني والنظام الرئاسي وهو أساس وجود هذين النظامين ؟

— لا جدال في أن لكل نظام أسسه ومبادئه المترابطة المتكاملة بعضها مع البعض بحيث يؤدي ذلك الى نتائج منطقية متماسكة . وقد يؤدي الواقع العملي الى تغيير جزئي من دولة الى أخرى ينص عليه دستور الدولة دون المساس بالمبادىء الرئيسية للنظام ذاته .

أما المزج بين نظم مختلفة للخروج بنظام حكم معين ، فهو أمر يؤدي الى الخلط بين عناصر مختلفة غير متجانسة . ويؤدي بالتالي الى الخروج بمحاولة متضاربة العناصر يصعب أن تتصف بأن لها طبيعة ذاتية لنظام حكم سليم .

ودليل ذلك أن القول بوجود عنصر ثنائية السلطة التنفيذية في دستور الامارات العربية المتحدة وهو أحد عناصر النظام البرلماني ، يعتبر من الأمور غير السليمة . ذلك أن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يقضي بأن الوزارة هي الطرف الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية وليس رئيس الدولة . وهو ما يتناقض ودستور دولة الامارات حيث تقع السلطة التنفيذية الفعلية الحقيقية على المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد . كما وأنه لا تعاون بين السلطات في دستور دولة الامارات ، وذلك على خلاف ما يقضى به النظام البرلماني .

— كما وأن القول بتوافق نظام الحكم في دولة الامارات مع النظام الرئاسي من ناحية الأصول الموضوعية ، فهو قول غير سليم .

ذلك أن النظام الرئاسي يقضي بفردية السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة الذي يملك وحده ممارسة تلك السلطة . وهو ما يتعارض تماما مع دستور دولة الامارات حيث يمارس السلطة التنفيذية المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد ، علاوة على وجود مجلس للوزراء الذي لا وجود له في النظام الرئاسي .

كما وأن استقلال السلطات الذي يقضي به النظام الرئاسي لا وجود له في دستور دولة الامارات حيث لا توجد سلطة تشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية .

الطبيعة التي أراها لنظام الحكم في دولة الامارات العربية المتحدة :

اذا كانت الحكمة من تقرير نظام الفصل بين السلطات صيانة حقوق الأفراد وحرياتهم . فان الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة رغم أنه لم يقرر مبدأ فصل السلطات ، فانه قد قرر مع ذلك - كما سبق ورأينا - الحقوق والحريات التقليدية : كمبدأ المساواة ، ومبدأ الحرية الشخصية كحرية الرأى وحرية التنقل وحق الأمن وحرمة المسكن والحرية الدينية وحرية الاجتماع وتكوين الجمعيات وحرية العمل . والى جانب الحقوق والحريات التقليدية كفل الدستور الحقوق والحريات الاجتماعية بتقرير مبدأ العدالة الاجتماعية الذي يوجب على الدولة رعاية الأسرة والطفولة والأمومة والقصر والعاجزين عن رعاية أنفسهم بسبب المرض أو العجز أو الشيخوخة أو البطالة الاجبارية . كما قرر الدستور كفالة الدولة الرعاية الصحية للمواطنين والحق في التعليم . علاوة على تنظيم العلاقة بين العامل ورب العمل . وكفالة التعاون بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الخاص بالعمل على حماية كل من المال العام والمال الخاص .

بذلك يكون الدستور قد سلك بالنسبة لحقوق الأفراد وحرياتهم مسلكا تقدميا يجاري أحدث الأساليب الدستورية التي تعمل على احترام الحرية الفردية والتزام الدولة بتوفير حقوق الأفراد الاجتماعية . وذلك كله رغم عدم اعتناق الدستور مبدأ فصل السلطات .

ولما كان الدستور لم يقرر مبدأ الفصل بين السلطات ، انتفى وجود مبدأ الاستقلال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بوجود سلطة تنفيذية مستقلة تباشر شئون الحكم وتنفيذ القوانين ، وسلطة تشريعية مستقلة تقوم بسن القوانين .

فلقد عمل الدستور على وجود المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد . وأوكل اليهما الوظيفة التنفيذية والوظيفة التشريعية معا .

ويعاون المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد هيئة تشريعية استشارية ، وأخرى تنفيذية .

وتتمثل الهيئة التشريعية الاستشارية في المجلس الوطني الاتحادي الذي يقتصر اختصاصه على ابداء الرأى في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء بالموافقة أو بالتعديل أو بالرفض دون أن يكون له سلطة البت النهائي حيث يكون للمجلس الأعلى وحده سلطة تقرير القوانين .

وتتمثل الهيئة التنفيذية المعاونة في مجلس وزراء الاتحاد الذي يباشر الاختصاص التنفيذي تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى .

بذلك قام الدستور على مبدأ وحدة السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة . بحيث يتفرع عنهما هيئتان : أحدهما استشارية تشريعية هي المجلس الوطني الاتحادي ، والأخرى تنفيذية هي مجلس الوزراء تقع تحت الرقابة الرئاسية للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة .

وأمام وحدة السلطتين التنفيذية والتشريعية ، أقام الدستور سلطة أخرى هي السلطة القضائية المستقلة التي تتمثل في القضاء الاتحادي حيث يستقل هذا القضاء من الناحية العضوية بأن يكون أعضاء القضاء الاتحادي غير أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد وغير رئيسه وأعضاء المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء . كما يستقل القضاء الاتحادي بوظيفتة القضائية التي يمارسها استقلالا عن الأجهزة سالفة الذكر .

وهكذا خرج الدستور في نظري بنظام للحكم له طبيعة خاصة يختلف كل الاختلاف عن الأنظمة الغربية سالفة الذكر . فليس هناك مبدأ فصل السلطات ولا

تركيز للسلطة ولا اعتناق للنظام البرلماني أو للنظام الرئاسي ولا مزيج بين هذين النظامين .

فلقد قرر الدستور ـ تمشيا مع واقع المجتمع وظروفه ـ الصورة الآتية لنظام الحكم :

— سلطة عليا تقوم بالوظيفة التنفيذية ويساعدها في تنفيذ هذه الوظيفة مجلس الوزراء ، وتقوم كذلك بالوظيفة التشريعية ويساعدها في ذلك هيئة استشارية هي المجلس الوطني الاتحادي .

ومن ثم يجمع المجلس الأعلى الاتحادي ورئيسه الوظيفة التنفيذية والتشريعية .

— سلطة قضائية مستقلة سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية .

— تقرير وكفالة حقوق الأفراد وحرياتهم .

الفصـــل الثانـــي
المجلس الأعلــى للاتحــاد ورئيس الدولة

نتعرض أولا للمجلس الأعلى للاتحاد ثم لرئيس الدولة الذي يرأس المجلس الأعلى .

المبحـــث الأول
المجلـــس الأعلـــى للاتحـــاد

نص الدستور في المادة ٤٦ على أن المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا في الدولة ، دون أن ينص على أنه هيئة تنفيذية أو هيئة تشريعية . وسبب ذلك أنه قد جمع بين الاختصاص التنفيذي والاختصاص التشريعي للاتحاد على نحو ما سيأتي ذكره فيما بعد .

الفـــرع الأول
تشكيـــل المجلـــس الأعلـــى للاتحـــاد

يشكل المجلس الأعلى للاتحاد من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد ، أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حال غيابهم أو تعذر حضورهم .

ولكل امارة صوت واحد في مداولات المجلس (المادة ٤٦ من الدستور) .

ولما كان اتحاد الامارات العربية المتحدة يتكون من سبع امارات ، فان عدد أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد سبعة أعضاء لكل منهم صوت واحد في مداولات المجلس .

واذا كان لكل امارة صوت واحد في المجلس ، فان الدستور قد فرق بالنسبة للأغلبية المتطلبة لاصدار قرارات المجلس بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية . فبالنسبة للمسائل الأولى قرر الدستور «تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي امارتي أبوظبي ودبي . وتلتزم الأقلية برأى الأغلبية المذكورة . أما قرارات المجلس في المسائل الاجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات» (المادة ٤٩ من الدستور) . ولقد أحال الدستور الى اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد للتمييز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية .

ولقد حددت اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى في المادة التاسعة المسائل الاجرائية بالآتي :-

١ - تحديد يوم انعقاد الجلسات العادية للمجلس الأعلى .
٢ - تقرير انعقاد المجلس الأعلى في أي مكان آخر غير عاصمة الاتحاد .
٣ - تقرير مبدأ مناقشة موضوع وارد في جدول أعمال جلسة المجلس الأعلى العادية في غير ترتيبه .
٤ - تقرير طريقة أخذ الأصوات في موضوع معين .
٥ - تقرير عدم اثبات قرار يصدره المجلس الأعلى في محضر الجلسة .
٦ - تقرير المجلس الأعلى استدعاء من يراه للادلاء بما يطلبه المجلس الأعلى من ايضاحات .
٧ - تقرير الموافقة على ما يطلبه أمين عام المجلس من الاستعانة بواحد أو اكثر من معاونيه في أعمال الجلسة .

— **ويلاحظ** أنه اذا كانت اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى قد حددت الموضوعات التي تعتبر بحكم المسائل الاجرائية ، فان ذلك لا يعنى بالضرورة أن باقي الموضوعات تعتبر من المسائل الموضوعية . ذلك أن تحديد أمر ذلك يرجع الى المجلس الأعلى للاتحاد وكذلك عند الخلاف على تحديد طبيعة المسألة المطروحة . [1]

— **وكذلك يلاحظ** أن الدستور قد تشدد بالنسبة للأغلبية المتطلبة في المسائل

(١) عادل الطبطبائي : المرجع سالف الذكر ص ٢٠٩ - ٢١٠ .

الموضوعية اذ جعلها تتم بأغلبية خمسة أعضاء من سبعة أعضاء هم مجموع عدد أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد ، شرط أن تكون من بين الأغلبية سالفة الذكر صوتي امارتي أبوظبي ودبي . وعلى ذلك فاذا تحققت أغلبية الخمسة أصوات من دون صوتي الامارتين أبوظبي ودبي مجتمعين معا ، انتفت الأغلبية ولا يمكن بالتالي اصدار القرار .

أما بالنسبة للمسائل الاجرائية ، فان الدستور لم يتطلب الشروط الواردة في المسائل الموضوعية لاصدار قرارات المجلس الأعلى للاتحاد . فلقد نص الدستور على أن تصدر قرارات المجلس في المسائل الاجرائية بأغلبية الأصوات . أي بأكثر من نصف مجموع عدد أعضاء المجلس . ومن ثم تكون الأغلبية المتطلبة هنا أربعة أصوات ، اذ يكمل الكسر ٣,٥ الى العدد الصحيح التالي ٤ دون اشتراط أي شرط آخر بأن يكون بين هذه الأغلبية صوت امارات معينة بالذات كما هو الحال في المسائل الموضوعية .

— **كما يلاحظ** أن الدستور قد اشترط في حالة واحدة فقط صدور قرار المجلس الأعلى للاتحاد بالاجماع ، وهي حالة طلب أي قطر عربي مستقل الانضمام الى اتحاد الامارات العربية . وهو ما نصت عليه المادة الأولى من الدستور «ويجوز لأي قطر عربي مستقل أن ينضم الى الاتحاد ، متى وافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك باجماع الآراء» .

وينعقد المجلس الأعلى بناء على دعوة من رئيس الاتحاد ويفض اجتماعاته . كما يجب دعوة المجلس الأعلى للانعقاد اذا طلب أحد أعضائه ذلك .

ولا يقل دور انعقاد المجلس السنوي العادي عن ثمانية أشهر في السنة ، يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر . ويعقد المجلس جلسة عادية مرة كل شهرين . ولرئيس المجلس الأعلى دعوته لجلسة غير عادية اذا رأى ضرورة لذلك .

ويعقد المجلس الأعلى اجتماعاته في عاصمة الاتحاد . وهي حتى الآن أبوظبي العاصمة المؤقتة . ويجوز أن ينعقد المجلس في أي مكان آخر يتم الاتفاق عليه مسبقا (المادة ٥٠ من الدستور) .

الفـــرع الثانـــي
الاختصاصات التنفيذية للمجلس الأعلى للاتحاد

يتولى المجلس الأعلى للاتحاد الكثير من الاختصاصات التنفيذية : يؤدي جانب منها في ظل الظروف العادية ، والجانب الآخر في ظل الظروف غير العادية .

المطلـــب الأول
اختصاصات المجلس الأعلى التنفيذية في ظل الظروف العادية

يمكن اجمال هذه الاختصاصات فيما يلي :

١ - رسم السياسة العامة لدولة الاتحاد والرقابة العليا على شئون الاتحاد : وهو ما نصت عليه المادة ٤٧ من الدستور بند ١ ، وبند ٧ . فلقد قرر البند ١ على أن يتولى المجلس الأعلى للاتحاد «رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للامارات الأعضاء .» كما نص البند ٧ على أن يتولى المجلس الأعلى للاتحاد «الرقابة العليا على شئون الاتحاد بوجه عام» .

٢ - انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه من بين أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد : هذا ولم تبين المادة ٥١ من الدستور التي نصت على هذا الأمر الأغلبية المتطلبة في انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه . الأمر الذي يتعين معه تطبيق أحكام المادة ٤٩ الخاصة بالأغلبية في المسائل الموضوعية ، ألا وهي أن تكون بأغلبية خمسة من أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد على أن يكون من بينهم صوتا امارتي أبوظبي ودبي .

٣ - قبول انضمام أعضاء جدد الى اتحاد الامارات العربية : قررت المادة الاولى من الدستور ضرورة موافقه المجلس الاعلى للاتحاد على ذلك باجماع الآراء .

٤ ـ التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية : ويتم هذا التصديق بمرسوم (البند ٤ من المادة ٤٧ من الدستور) .

٥ ـ الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته واعفائه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد . (البند ٥ من المادة ٤٧ من الدستور) .

٦ ـ الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها الدستور ، ويتم كل ذلك بمراسيم . (البند ٦ من المادة ٤٧ من الدستور) .

٧ ـ التصديق على القوانين الاتحادية قبل اصدارها . وكذلك التصديق على المراسيم التي يتعين تصديق أو موافقة المجلس الأعلى للاتحاد عليها بمقتضى أحكام الدستور وذلك قبل اصدارها من رئيس الاتحاد . (البندين ٢ ، ٣ من المادة ٤٧ من الدستور) .

٨ ـ التصديق على تكتل بعض الامارات في وحدة سياسية أو ادارية أو توحيد كل أو بعض مرافقها العامة أو انشاء ادارة واحدة أو مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق (الفقرة الثانية من المادة ١١٨ من الدستور) .

٩ ـ تفويض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في اصدار المراسيم التي يختص المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق عليها في غيبة هذا المجلس . ولا يجوز التفويض في المسائل التالية : الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، اعلان الأحكام العرفية ورفعها ، اعلان قيام الحرب الدفاعية ، تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا . (المادة ١١٥ من الدستور) .

١٠ ـ حق الاعتراض على الاتفاقات ذات الطبيعة الادارية المحلية التي تبرمها الامارات مع الدول والاقطار المجاورة لها ، بحيث يتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الاعتراض (المادة ١٢٣ من الدستور) .

المطلـــب الثانـــي
اختصاصات المجلس الأعلى التنفيذية في ظل الظروف غير العادية

— أول هذه الاختصاصات هو التصديق على مرسوم اعلان قيام الحرب الدفاعية . ويقوم رئيس الاتحاد باصدار هذا المرسوم وذلك طبقا للمادة ١٤٠ من الدستور .

هذا ولقد فرق البعض بين حالة الحرب الهجومية والحرب الدفاعية . على أن الدستور قد نص فقط على حالة الحرب الدفاعية مستبعدا حالة الحرب الهجومية لعدم تصور اقدام الدولة على ذلك .

وحسنا فعل المشرع الدستوري حيث أعطى تصورا صادقا لسياسة الدولة ازاء الحرب وهو الدفاع عن الدولة دون الهجوم على الدول الأخرى .

— ثاني الاختصاصات التصديق على مرسوم اعلان الأحكام العرفية ، بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد ، وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون . ويبلغ هذا المرسوم الى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له .

وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدق عليه المجلس الأعلى للاتحاد ، متى زالت الضرورة التي استدعت اعلانها . (المادة ١٤٦ من الدستور) .

على أن اعـلان الأحكام العرفية يتطلب توافر شرط موضوعي يسبق الشرط الشكلي الذي نص عليه الدستور في المادة ١٤٦ سالفة الذكر .

أولا : الشرط الموضوعي لاعلان الأحكام العرفية :

لا تعلن الأحكام العرفية كمبدأ عام الا في حالة الظروف الاستثنائية .

والظروف الاستثنائية هي حالة واقعية عامة غير عادية تنتاب البلاد في اقليمها بالكامل أو في جزء منه . الأمر الذي يملي مواجهة تلك الظروف الاستثنائية غير العادية باجراءات تختلف عن تلك الاجراءات المطبقة في ظل الظروف العادية وذلك حتى يمكن مواجهة هذا الظرف الاستثنائي . وعلى ذلك فان الاجراءات غير العادية التي نلجـأ اليهـا لمواجهـة الـظروف الاستثنـائية تعتبر من الأمور الضرورية تحتمها هذه

الظروف حيث تعجز الاجراءات العادية عن التغلب عليها ومواجهتها . هذا ويلاحظ أننا لا نلجأ دائما الى معالجة جميع أمور الدولة في حالة الظروف الاستثنائية الى الوسائل غير العادية ، ذلك أنه قد نلجأ في بعض الأمور الى الوسائل العادية اذا استطاعت مواجهة ذلك .

وبذلك يكون للسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية تختلف عن اختصاصاتها العادية التي تباشرها في ظل الظروف العادية بحيث يمكن لها المساس بالحريات المقررة في ظل الظروف العادية وغير ذلك من الأمور . حتى أن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة قد أجاز تعطيل أي حكم من أحكام الدستور أثناء قيام الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون المنظم لتلك الأحكام . (١)

ومثال الظروف الاستثنائية حالة حرب أو اضطرابات عنيفة أو حدوث فتنة أو كوارث عامة كانتشار الأوبئة أو انهيار اقتصادي عام في الدولة .

أما الأحداث الفردية الخاصة التي تحدث عادة في ظل الظروف العادية كالاعتداءات على بعض الأفراد أو تهريب بعض المواد الممنوع تداولها ، فان مثل هذه الأحداث الخاصة لا تقلب الوضع العام العادي في الدولة الى حالة استثنائية تؤدي الى اعلان الأحكام العرفية .

ثانيا : الشروط الشكلية لاعلان الأحكام العرفية :

حالة الضرورة هي الوصف القانوني للظروف الاستثنائية ، فاذا كنا أمام أحوال الضرورة المحددة بالقانون ـ وهو ما نصت عليه المادة ١٤٦ من الدستور ـ تعين اعلان الأحكام العرفية وفق الشروط التالية :

يكون اعلان الأحكام العرفية بمرسوم يوافق عليه مجلس الوزراء . ويعرض رئيس الاتحاد المرسوم على المجلس الأعلى الذي يتعين أن يصدق عليه . وأخيرا يقوم رئيس الدولة باصدار هذا المرسوم . ويبلغ ذلك الى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له .

---

(١) المادة ١٤٥ من الدستور .

فاذا انتهت الظروف الاستثنائية أي زالت الضرورة التي استدعت اعلانها ، ترفع الأحكام العرفية بذات أداة اعلانها . أي بمرسوم يوافق عليه مجلس الوزراء ، ويصدق عليه المجلس الأعلى ، ويقوم رئيس الاتحاد باصداره .

الفـــــرع الثالـــــث
الاختصاصات التشريعية للمجلس الأعلى للاتحاد

يتحقق الاختصاص التشريعي للمجلس الأعلى للاتحاد في حالات ثلاث :

الحالة الأولى : وهي القاعدة العامة حيث يتحقق انعقاد المجلس الأعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي .
الحالة الثانية : تتحقق في حالة غياب المجلس الوطني الاتحادي .
الحالة الثالثة : تتحقق في حالة غياب المجلس الأعلى للاتحاد .

المطلـــــب الأول
حالة انعقاد المجلس الأعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي

يمر القانون حتى يصبح واجب النفاذ بالمراحل التالية :ـ

١ ـ **اقتراح مشروعات القوانين** : يقوم مجلس الوزراء وحده باقتراح مشروعات القوانين واعدادها بحيث لا يمكن لأعضاء المجلس الوطني الاتحادي القيام بذلك .

فمجلس الوزراء هو وحده الذي يقترح مشروعات القوانين (البند ٢ من المادة ٦٠ من الدستور) ، وهو الذي يعد مشروع القانون (الفقرة أ بند ٢ من المادة ١١٠ من الدستور) ، وهو الذي يعرضه على المجلس الوطني الاتحادي (ذات الفقرة السابقة) .

٢ ـ **دور المجلس الوطني الاتحادي حيال مشروع القانون** : هنا نكون أمام فرضين :

أ - إما أن يوافق المجلس الوطني الاتحادي على مشروع القانون كما أعده مجلس الوزراء دون أدنى تعديل . فيقوم مجلس الوزراء بعرض مشروع القانون الذي وافق عليه المجلس الوطني الاتحادي على رئيس الاتحاد للموافقة عليه ولعرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه . ثم يوقع رئيس الاتحاد القانون ويصدره .

ويعني الاصدار : تسجيل الموافقة على مشروعات القوانين والأمر بتنفيذ القانون بعد أن اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة . فالاصدار بمثابة شهادة ميلاد للتشريع تكون سندا لتنفيذه .

ب - وإما أن يقوم المجلس الوطني الاتحادي بتعديل مشروع القانون أو رفضه . هنا يحسن قبل أن نتعرض لهذه الحالة أن نبين مدلول حق التصديق وحق الاعتراض .

معنى التصديق : ضرورة الموافقة على مشروع القانون المعروض بحيث يستحيل اصدار القانون دون هذه الموافقة . فالتصديق سلطة مطلقة نهائية لا يقف أمامها سلطة أخرى بحيث يعدم المشروع نهائيا في حالة الرفض .

معنى الاعتراض : إذا كان للمجلس التشريعي سلطة تشريعية فعلية حقيقية بحيث يستحيل اصدار القانون دون موافقة البرلمان ، فان اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون أي رفضه له بعد موافقة البرلمان عليه لا يؤدي إلى اعدام هذا المشروع ، بل يكون اعتراضا توقيفيا مؤقتا . ذلك أن الاعتراض يؤدي الى رد مشروع القانون المعترض عليه الى المجلس النيابي مرة ثانية . فاذا أقره المجلس في هذه المرة سقط الاعتراض ويتحتم اصدار القانون طبقا لارادة البرلمان الذي يكون له الغلبة النهائية . لذا يكون اعتراض رئيس الدولة أي عدم موافقته على مشروع القانون عبارة عن سلطة نسبية غير نهائية حيث يؤدي اقرار البرلمان مشروع القانون في المرة الثانية إلى اسقاط اعتراض رئيس الدولة .

نعود الى بحث الحالة الثانية الخاصة بقيام المجلس الوطني الاتحادي ادخال تعديل على مشروع القانون المعروض عليه أو رفضه .

هنا يكون لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد اعادة مشروع القانون الذي عدله أو رفضه المجلس الوطني الاتحادي الى هذا المجلس الأخير مرة ثانية .

فكأننا أمام اعتراض من رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى ، أي عدم موافقة على رأى المجلس الوطني الاتحادي ، وذلك برد مشروع القانون وإعادته مرة ثانية الى هذا المجلس الأخير.

ولكن لمن الغلبة ؟ هل لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى ، أم للمجلس الوطني الاتحادي ؟

يقرر بند ٣ ـ أ ـ من المادة ١١٠ من الدستور أنه اذا أصر المجلس الوطني الاتحادي على موقفه أو أجرى تعديلا غير مقبول من جانب رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى ، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون كما أعده مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد عليه .

فكأن الغلبة والرأى النهائي للمجلس الأعلى ورئيس الاتحاد لا للمجلس الوطني الاتحادي . الأمر الذي يكشف حقيقة اختصاص المجلس الأعلى بأنه صاحب الوظيفة التشريعية الحقيقية ما دام أنه صاحب الرأى النهائي في اقرار القوانين . وما المجلس الوطني الاتحادي الا جهة استشارية له يمكنه أن يأخذ برأيها أو يتجاهلها . ويقتصر بذلك اختصاص المجلس الوطني الاتحادي على مجرد الموافقة على مشروعات القوانين كما أعدها مجلس الوزراء دون امكان تعديل أو رفض لها الا بموافقة المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد .

وتنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها واصدارها من قبل رئيس الاتحاد بعد تصديق المجلس الأعلى للاتحاد عليها . ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكورة ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته [1] .

---

(١) المادة ١١١ من الدستور .

المطلـــب الثانـــي

حالة غياب المجلس الوطني الاتحادي

قرر البند ٤ من المادة ١١٠ من الدستور أنه «اذا اقتضى الحال اصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي ، فلمجلس وزراء الاتحاد أن يستصدرها عن المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد على أن يخطر المجلس الاتحادي بها في أول اجتماع له» . ويمكن أن نسمى هذه القوانين «قوانين غياب المجلس الوطني الاتحادي» .

ويلاحظ على هذه المادة ما يلي :-

١ - لمجلس الوزراء أن يطلب من المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد اصدار قوانين اتحادية أثناء فترة غياب المجلس الوطني الاتحادي .

ولقد قرر الدستور التشريع بواسطة قوانين اتحادية وليس بمراسيم بحيث ينتفى دور المجلس الوطني الاتحادي تماما في فترة غيابه . وكل ماله هو مجرد اخطاره بهذه القوانين في أول اجتماع له حتى يكون على علم بها .

٢ - تنص المادة الدستورية أنه «اذا اقتضي الحال اصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني» . وعبارة اذا اقتضى الحال ، غير محددة المدلول مما يؤدي الى اطلاق الحق في اصدار مثل هذه القوانين وعدم التقيد بأي شرط في هذا المجال . الأمر الذي يؤكد انتفاء دور المجلس الوطني الاتحادي تماما أثناء فترة غيابه واعطاء الوظيفة التشريعية بأكملها للمجلس الأعلى ورئيس الاتحاد .

المطلـــب الثالـــث

حالة غياب المجلس الأعلى للاتحاد

قررت المادة ١١٣ من الدستور أنه «اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ، ما يوجب الاسراع على اصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير ، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اصدار ما يلزم منها ، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور .

ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في اقرارها أو الغائها . فاذا أقرها تأيد ما كان لها من قوة القانون . ويخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له . أما اذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون ، الا اذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر» . ويمكن أن نسمى هذه المراسيم «مراسيم غياب المجلس الأعلى الاتحادي» .

ويلاحظ على المادة السابقة ما يلي :-

١ - تتماثل المادة ١١٣ من الدستور مع مواد في دساتير بعض الدول العربية كجمهورية مصر العربية من ناحية المبدأ . حيث قررت المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ [1] حق رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون أثناء غياب مجلس الشعب اذا حدث ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير . ويظهر هذا التماثل في غياب صاحب الوظيفة التشريعية وحدوث ما يوجب الاسراع في التشريع . ثم ضرورة عرض التشريعات الصادرة أثناء غياب المجلس التشريعي على هذا المجلس حتى يقرر ما يراه في شأنها .

أما وجه الخلاف فهو : من هو صاحب الوظيفة التشريعية حيث يحق التشريع أثناء غيابه ؟ في مصر مجلس الشعب هو صاحب الوظيفة التشريعية ، أما في دولة الامارات العربية المتحدة فهو المجلس الأعلى للاتحاد .

ومن ثم واجهت المادة المصرية : اذا حدث ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أثناء غياب مجلس الشعب . وواجهت مادة الامارات العربية المتحدة : ما يوجب الاسراع على اصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير أثناء غياب المجلس الأعلى للاتحاد . ثم حتمت المادتان ضرورة عرض هذه التشريعات على المجلس التشريعي المختص : مجلس الشعب في مصر ، والمجلس الأعلى للاتحاد في دولة الامارات العربية المتحدة ليقرر كل مجلس ما يراه في شأن هذه التشريعات .

٢ - يشترط لتطبيق المادة ١١٣ من دستور دولة الامارات العربية ما يلي :

— غياب المجلس الأعلى للاتحاد أي فترة ما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى . بمعنى الفترة التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين أحدهما انتهى والثاني قادم .

(١) محسن خليل : النظام الدستوري المصري ١٩٨٨ ، ص ٧٤٦ - ٧٤٧ .

— يكون لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين أي للاثنين معا اصدار مراسيم لها قوة القانون أثناء الفترة السابقة أي أثناء غياب المجلس الأعلى للاتحاد.

— لا يجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء اصدار هذه المراسيم في فترة غياب المجلس الأعلى للاتحاد الا في الأحوال التي توجب الاسراع ولا تحتمل التأخير. وتقدير حالات الاسراع متروك أمر ملاءمتها لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء تحت رقابة المجلس الأعلى للاتحاد.

— يتحتم أن تكون هذه المراسيم مطابقة في أحكامها للدستور بألا تكون مخالفة له[1].

— قرر الدستور تحديد أمد نفاذ هذه المراسيم، بأن حتم ضرورة عرضها على المجلس الأعلى للاتحاد خلال أسبوع على الأكثر من صدورها للنظر في اقرارها أو الغائها.

— اذا أقر المجلس الأعلى للاتحاد المراسيم سالفة الذكر، تأيد ما كان لها من قوة القانون. بمعنى أن اقرار المجلس الأعلى يدخل هذه المراسيم في عداد القوانين الاتحادية بعد أن كانت مراسيم لها قوة القانون.

من هنا يتعين أن نفرق بين شكل التشريعات التي تصدر أثناء غياب المجلس الأعلى للاتحاد.

منذ صدورها من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء، يكون لها شكل مراسيم لها قوة القانون.

أما بعد اقرارها من المجلس الأعلى تصبح قوانين، وتدخل في عداد القوانين الاتحادية.

— اذا لم يقر المجلس الأعلى للاتحاد المراسيم السابقة، زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي. الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر.

(١) المادة ١١٣ من الدستور.

المبحـــث الثانــي
رئيـــس الاتحــاد

أولا : كيفية اختيار رئيس الاتحاد ونائبه :

تقرر المادة ٥١ من الدستور «ينتخب المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه ، رئيسا للاتحاد ونائبا لرئيس الاتحاد» .

ومعنى ذلك أنه يتعين أن يكون رئيس الاتحاد عضوا في المجلس الأعلى للاتحاد وكذلك نائبه ، ويقوم المجلس بانتخاب أحد أعضائه رئيسا للاتحاد وعضوا آخر ليكون نائبا لرئيس الاتحاد .

ولما كان المجلس الأعلى يشكل من حكام جميع الامارات ـ كما سبق ورأينا ـ يكون رئيس الاتحاد حاكما لاحدى الامارات ورئيسا للاتحاد في ذات الوقت . بمعنى أنه يجمع بين منصبين : رئيس الدولة ، وحاكم احدى الامارات . أي بين منصبين لكل منهما طبيعة تختلف عن الأخرى : الأولى اتحادية والثانية محلية . وهو ذات الوضع بالنسبة لنائب رئيس الاتحاد .

ثانيا : مـــدة المنصــب :

حدد الدستور مدة منصب رئيس الدولة ونائبه ، بمعنى أن رئاسة الدولة ونيابة رئاستها ليست مدى الحياة . فلقد قررت المادة ٥٢ من الدستور «مدة الرئيس ونائبه خمس سنوات ميلادية . ويجوز اعادة انتخابهما لذات المنصب» .

ثالثا : خلــو المنصــب :

حددت المادة ٥٣ من الدستور حالات خلو منصب الرئيس أو نائبه وهي : الوفاة ، الاستقالة ، انتهاء حكم أي منهما في امارته بسبب من الأسباب وهي نتيجة طبيعية لخلو المنصب ، ذلك أنه يشترط في الرئيس أو نائبه أن يكونا عضوين في المجلس الاعلى الذي يشكل من حكام الامارات . الأمر الذي يؤدي الى القول أن فقدان منصب حاكم الامارة يؤدي الى فقدان عضوية المجلس الأعلى وبالتالي يؤدي الى فقدان رئاسة الدولة أو نيابة الرئاسة .

هذه هي الحالات التي نصت عليها المادة ٥٣ من الدستور . الا أنه يتعين

اضافة حالة أخرى هي حالة انتهاء مدة المنصب حيث يقوم المجلس الأعلى بانتخاب أحد اعضائه للرئاسة وأخر لنيابة الرئاسة . وقد يجدد المجلس انتخاب الرئيس ونائبه لذات المنصب وقد يختار عضوين آخرين للمنصبين سالفي الذكر.

وعند خلو منصب الرئيس أو نائبه بمعنى خلو أحد المنصبين في الحالات التي نص عليها الدستور في المادة ٥٣ (الوفاة ، الاستقالة ، انتهاء الحكم في الامارة) ، يدعى المجلس الأعلى للاتحاد خلال شهر من ذلك التاريخ للاجتماع لانتخاب خلف لشغل المنصب الشاغر لمدة خمس سنوات ميلادية . وعند خلو منصب الرئيس يمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس حتى يقوم المجلس الأعلى بانتخاب الرئيس . وهو ما يستفاد من نص المادة ٥١ من الدستور.

أما عند خلو منصبي الرئيس ونائبه معا ، وقد يتحقق هذا في إحدى الحالات التي نصت عليها المادة ٥٣ ، يجتمع المجلس الأعلى للاتحاد «فورا بدعوة من أي من أعضائه ، أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد ، لانتخاب رئيس ونائب رئيس جديدين لملء المنصبين الشاغرين» (الفقرة الأخيرة من المادة ٥٣ من الدستور) .

أما في حالة انتهاء مدة المنصب سواء للرئيس أو لنائبه وهي الحالة التي لم ينص عليها الدستور، أرى أن المادة ٥٣ في الفقرة الأخيرة فيها تواجه هذه الحالة وإن لم تنص عليها . كما وأن انتهاء مدة الرئيس ونائبه معا في غير الحالات المنصوص عليها في الدستور تحدث للاثنين أي يخلو المنصبين معا عندما يتولى المجلس الأعلى - تبعا للمادتين ٥١ ، ٥٢ من الدستور - انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه معا لمدة خمس سنوات ميلادية ، الأمر الذي يؤدي الى انتهاء مدتهما في نفس الوقت . ومن ثم يجتمع المجلس الأعلى فورا بدعوة من أي من أعضائه أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد لانتخاب الرئيس ونائبه .

رابعا : اختصاصات رئيس الاتحـــاد :

يتعين ملاحظة أن الدستور لم ينص على اختصاصات متمايزة لنائب رئيس الاتحاد . فلقد جاء الدستور خلوا من ذلك وكل ما نص عليه أن المادة ٥١ من الدستور قد قررت أن نائب رئيس الاتحاد يمارس جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الأسباب .

أمـا بالنسبة لاختصاصات رئيس الدولة ، فلقد نص عليها الدستور، وهي على

الوجه التالي :

علاوة على الاختصاصات التي يشترك فيها رئيس الاتحاد مع المجلس الأعلى للاتحاد السالف بيانها ، يختص رئيس الدولة :

١ - رئاسة المجلس الأعلى للاتحاد : ويتضمن ذلك دعوة المجلس الأعلى للانعقاد وإدارة مناقشاته . ويجب دعوة المجلس للاجتماع متى طلب ذلك أحد أعضائه . كما يفض الرئيس اجتماعات المجلس (البند ١ ، ٢ من المادة ٥٤ من الدستور) .

٢ - يدعو الرئيس لاجتماع مشترك بين المجلس الأعلى للاتحاد ومجلس وزراء الاتحاد كلما اقتضت الضرورة ذلك . ولا جدال أنه يرأس هذا المجلس المشترك (البند ٣ من المادة ٥٤ من الدستور) .

٣ - رئاسة المجلس الأعلى للدفاع ، وذلك طبقا للمادة ١٤١ من الدستور التي تقرر «ينشأ مجلس أعلى للدفاع برئاسة رئيس الاتحاد ويكون من بين أعضائه نائب رئيس الاتحاد ورئيس مجلس وزراء الاتحاد ووزير الخارجية والدفاع والمالية والداخلية والقائد العام ورئيس الأركان العامة ، وذلك لابداء الرأى والمشورة في كل ما يتعلق بشئون الدفاع والمحافظة على سلامة الاتحاد وأمنه واعداد القوات المسلحة وتجهيزها وتطويرها وتحديد أماكن اقامتها ومعسكراتها» .

ويلاحظ أن الدستور لم ينص صراحة على أن رئيس الاتحاد هو القائد الأعلى لقوات الاتحاد المسلحة البرية والبحرية والجوية ، وكان من الواجب أن ينص على ذلك . وتكملة لهذا النقص ، صدر القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٢ منظما لاختصاصات المجلس الأعلى للدفاع ومقررا أن رئيس هذا المجلس وهو رئيس الاتحاد هو القائد الأعلى لقوات الاتحاد المسلحة [1] .

٤ - تمثيل الاتحاد في الداخل والخارج أي تجاه الدول الأخرى وفي جميع العلاقات الدولية (البند ٩ من المادة ٥٤ من الدستور) . لذلك يقوم رئيس الاتحاد بتعيين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الأجنبية ويقبل استقالاتهم ويعزلهم بناء على

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ص ٦٠ .

موافقة مجلس وزراء الاتحاد . ويتم التعيين وقبول الاستقالة والعزل بمراسيم وطبقا للقوانين الاتحادية . (البند ٦ من المادة ٥٤ من الدستور) .

كما يوقع رئيس الاتحاد أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول والهيئات الأجنبية ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين للدول الأجنبية لدى الاتحاد ويتلقى أوراق اعتمادهم . كما يوقع وثائق تعيين وبراءات اعتماد الممثلين الدبلوماسيين (البند ٧ من المادة ٥٤) .

٥ - يعين كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين (باستثناء رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا) ويقبل استقالاتهم ويعزلهم بناء على موافقة مجلس وزراء الاتحاد . ويتم ذلك بمراسيم وطبقا للقوانين الاتحادية (البند ٦ من المادة ٥٤) .

٦ - يشرف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية بواسطة مجلس وزراء الاتحاد والوزراء المختصين (بند ٨ من المادة ٥٤ من الدستور) . هذا ولقد سبق ورأينا عند التعرض لاختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد أن رئيس الاتحاد يوقع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الأعلى ويصدرها (بند ٤ من المادة ٥٤) .

٧ - يعين رئيس الاتحاد نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالاتهم ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد . هذا مع ملاحظة أن رئيس الاتحاد يقترح تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويصدر مرسوم تعيينه بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد . كما يقبل استقالة رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد (البند ٥ من المادة ٥٤ من الدستور) .

٨ - يمارس رئيس الاتحاد حق العفو عن العقوبة . بمعنى اعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها أو ابدالها بعقوبة أخف منها قانونا مع بقاء الفعل مجرّما ، ويعرف العفو عن العقوبة بالعفو البسيط . وهو ما يقرره البند ١٠ من المادة ٥٤ من الدستور بأن يمارس رئيس الاتحاد حق العفو أو تخفيف العقوبة . كما قررت المادة ١٠٧ من الدستور أن «لرئيس الاتحاد أن يعفو عن تنفيذ العقوبة المحكوم بها

من جهة قضائية اتحادية ، قبل تنفيذ الحكم ، أو أثناء التنفيذ ، أو أن يخفف هذه العقوبة ، وذلك بناء على عرض وزير العدل الاتحادي ، وبعد موافقة لجنة مشكلة برئاسة الوزير ، من ستة أعضاء يختارهم مجلس وزراء الاتحاد ، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، من بين المواطنين ذوي الرأى والكفاية في البلاد» .

أما العفو الشامل ، فهو غير العفو البسيط أو العفو عن العقوبة ، ويكون بقانون . ذلك أن العفو الشامل لا يقف عند حد رفع العقوبة أو تخفيفها ، بل هو محو واسقاط للجريمة ذاتها وما يكون قد صدر فيها من أحكام . أي «اسدال ستار النسيان على بعض الجرائم وبالتالي محو الدعاوي التي رفعت أو يمكن أن ترفع عنها والأحكام التي صدرت بشأنها»[1] .

فالعفو الشامل يمحو عن الفعل صفته الجنائية وجميع النتائج المترتبة عليه . هذا ولقد نصت المادة ١٠٩ من الدستور على أن «العفو الشامل عن جريمة أو جرائم معينة ، لا يكون الا بقانون . ويترتب على صدور قانون العفو اعتبار تلك الجرائم كأن لم تكن ، والاعفاء من تنفيذ العقوبة أو الجزء المتبقي منها» .

٩ - يصدق رئيس الاتحاد على أحكام الاعدام وفقا لأحكام الدستور والقوانين الاتحادية (البند ١٠ من المادة ٥٤) . ولا تنفذ عقوبة الاعدام الصادرة نهائيا من جهة قضائية اتحادية الا بعد مصادقة رئيس الاتحاد على الحكم . وله أن يستبدل بها عقوبة أخرى أخف منها . (البند ١٠٨ من الدستور) .

١٠ - يمنح رئيس الاتحاد أوسمة وأنواط الشرف العسكرية والمدنية وفقا للقوانين الخاصة بهذه الأوسمة والأنواط . (البند ١١ من المادة ٥٤ من الدستور) .

أداة مباشرة الوظيفة التنفيذية :

يباشر رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى الأمور التنفيذية الهامة بمراسيم . ولقد نصت المادة ١١٤ من الدستور على أنه «لا يصدر مرسوم الا اذا أقره مجلس الوزراء وصدق عليه رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى كل حسب اختصاصه ، وتنشر المراسيم بعد توقيعها من رئيس الاتحاد في الجريدة الرسمية» .

(١) السعيد مصطفى السعيد : الأحكام العامة في قانون العقوبات ١٩٥٧ ، ص ٧٥٩ وما بعدها .

المبحــــث الثالــــث
مجلـــــس الــــــوزراء

تشكـل الـوزارة الاتحادية من : رئيس مجلس الوزراء ، نائب رئيس مجلس الوزراء ، الوزراء .

ويتكون مجلس الوزراء طبقا للمادة ٥٥ من الدستور من جميع أعضاء الوزارة سالفي الذكر .

ومن ثم فلا فرق بين الوزارة والحكومة كما هو الحال في انجلترا[1] حيث تتكون الـوزارة من جميع الـوزراء بما فيهم وزراء الـدولـة وينضم اليهم أعضـاء آخرون كالسكرتاريين البرلمانيين . أما الحكومة «Cabinet» فانها تعنى الوزارات الرئيسية أي عدد محدود من الوزراء ويقع عليها وحدها رسم السياسة العامة للدولة والقيام بالدور السياسي للسلطة التنفيذية . فالوزارة في انجلترا أوسع نطاقا من الحكومة ما دام أن عدد أعضاء الأولى يفوق الثانية . والحكومة أعمق مدلولا من الوزارة لأنها الهيئة الـرئيسية التي تقوم بالدور السياسي ورسم السياسة العامة للدولة . ويتولى رئيس الوزراء رئاسة الوزارة وكذا الحكومة بطبيعة الحال .

الفـــــرع الأول
تشكيل الوزارة وأحكامهـــــا العامـــــة

يعين رئيس الاتحاد رئيس مجلس الوزراء بمرسوم بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد بناء على اقتراح رئيس الاتحاد . بمعنى أن رئيس الاتحاد يقترح على المجلس الأعلى للاتحاد تعيين رئيس مجلس الوزراء ، وبعد موافقة المجلس الأعلى يصدر رئيس الاتحاد مرسوم التعيين .

(١) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٨٧ ص ٥٩٦ .
Mathiot : Le regime Politique Britannique. 1955. p. 141.

ويقبل رئيس الاتحاد استقالة رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد .

ويعين رئيس الاتحاد نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد بمرسوم وكذلك الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد .

ويقبل رئيس الاتحاد استقالة نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد .

وتؤدي استقالة رئيس مجلس الوزراء ، أو اعفاؤه من منصبه ، أو وفاته ، أو خلو منصبه لأي سبب من الأسباب ، الى استقالة الوزارة بكاملها . ولرئيس الاتحاد أن يطلب الى الوزراء البقاء في مناصبهم مؤقتا ، لتصريف العاجل من الأمور الى حين تشكيل الوزارة الجديدة . (الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور) . ولا يمكن للوزارة المستقيلة التي يطلب رئيس الاتحاد بقائها حتى تشكيل الوزارة الجديدة أن تصرف إلا الأمور الجارية العادية اليومية . وهو ما عبر عنه الدستور بالأمور العاجلة التي لا تحتمل التأخير ، وذلك لضمان سير المرافق العامة بالدولة بانتظام واضطراد . ومن ثم فلا يمكن لهذه الوزارة أن تباشر المهام المتعلقة بشئون الحكم أو المهام التنفيذية الرئيسية .

ولم يشترط الدستور بالنسبة لاختيار الوزراء الا شرط واحد : هو أن يكونوا «من بين مواطني الاتحاد المشهود لهم بالكفاءة والخبرة» .

ويلاحـــظ أن الدستور لم ينص على تمثيل معين للامارات في الوزارة . الا أن الواقع يملي هذا التمثيل اذ تأتي الوزارة ممثلة لجميع امارات الدولة بحيث تختص كل إمارة بعدد معين من المقاعد الوزارية يختلف من الناحية العددية ومن ناحية أهمية الوزارة من إمارة الى أخرى .

ومجلس الـوزراء عبارة عن مجلس متضامن يتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء . ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس ، ويدعوه للانعقاد ويدير منـاقشاته ويتابع نشاط الوزراء ، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات

المختلفة وبين كافة الأجهزة التنفيذية للاتحاد [1] . ومداولات مجلس الوزراء سرية . وتصـدر قراراتـه بأغلبية جميع أعضـائـه أي بالأغلبية المطلقة لمجموع عدد أعضاء المجلس ، بأن تكون أكثر من نصف مجموع عدد أعضاء المجلس ، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس . وتلتزم الأقلية برأى الأغلبية [2] ، بمعنى أن قرارات مجلس الوزراء ولو أنها تصدر بالأغلبية المطلقة لجميع عدد أعضائه ، الا أنه يتعين على الجانب المعارض من الوزراء بعد صدور القرار أن يلتزم به بحيث يظهر قرار المجلس وكأنه قد صدر بالاجماع ، وذلك نتيجة مبدأ تضامن ووحدة مجلس الوزراء .

ويمارس نائب رئيس الوزراء جميع سلطات رئيس الوزراء عند غياب هذا الأخير لأي سبب من الأسباب .

واجبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء :

قرر الدستور في المادة ٦٣ أنه يتعين «على أعضاء مجلس الوزراء أن يستهدفوا بسلوكهم مصالح الاتحاد واعلاء كلمة الصالح العام وانكار المصالح الذاتية انكارا كليا وألا يستغلوا مراكزهم الرسمية بأية صورة كانت، لفائدتهم أو لفائدة من تصلهم به علاقة خاصة» .

وتحقيقا لمبدأ اعلاء الصالح العام وانكار الصالح الخاص الذي أكدته المادة ٦٣ من الدستور ، حرمت المادة ٦٢ على رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء أثناء توليهم مناصبهم أن يقوموا بأحد الأعمال التالية :-

- مزاولة أي عمل مهني أو تجاري أو مالي .
- الدخول في معاملة تجارية مع حكومة الاتحاد أو حكومات الامارات .
- الجمع بين منصب الوزارة والعضوية في مجلس ادارة شركة تجارية أو مالية .

ويتضح من التحريم السابق أن الدستور قد منع الجمع بين الوزارة وهو منصب عام والمنـاصب في الشركات الخاصة وهي : عضوية مجلس ادارة الشركات التجارية أو

---

(١) المادة ٥٩ من الدستور .
(٢) المادة ٦١ من الدستور .

المـالية . وكذلك تحريم مزاولة أي عمل خاص سواء كان من الأعمال المهنية أو التجارية أو المالية .

علاوة على تحريم القيام بمعاملات تجارية مع حكومات الامارات أو حكومة الاتحاد .

هذا ولقد أجازت الفقرة الأخيرة من المادة ٦٢ الجمع بين المنصب الوزاري ومنصب رسمي واحد في احدى الامارات مع التخلي عن سائر المناصب الرسمية المحلية الأخرى إن وجدت .

وعلاوة على حالات المنع السالف بيانها ، قررت المادة ٧١ من الدستور تحريم الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المجلس الوطني الاتحادي .

وأرى مع جانب من الفقه أنه لا حكمة من هذا التحريم خاصة وأن المجلس الوطني الاتحادي لا يتم تشكيله عن طريق الانتخاب [١] . كما وأن الدستور لم يعتنق مبدأ فصل السلطات - كما سبق وقررنا - سواء على نحو مطلق حيث لا يمكن الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المجالس التشريعية ، أو على نحو نسبي حيث يسـود التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويجوز بالتالي الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان .

المسئوليـــة الوزاريـــة السياسيـــة :

قرر الدستور المسئولية السياسية الوزارية سواء التضامنية لهيئة الوزارة بكاملها ، نتيجة اعتبار مجلس الوزراء أنه مجلس متضامن يضم رئيس المجلس أي رئيس مجلس الوزراء والوزراء . أو المسئولية الوزارية الفردية التي تقع على كل وزير على حدة ، نتيجة اعتبار الوزير الرئيس الأعلى للوزارة التي يتولاها .

وتتقـرر المسئـولية الـوزارية التضامنية نتيجة تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج . أما المسئولية الوزارية الفردية فانها تقع على كل وزير عن الأعمال المتعلقة بشئون وزارته .

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ص ٦٣ .

وتتحقق المسئولية الوزارية التضامنية أي مسئولية الوزارة بكاملها وكذلك المسئولية الوزارية الفردية التي تقع على كل وزير على حدة ، أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد[1] ، وليس أمام المجلس الوطني الاتحادي .

مسئولية الوزراء عن الأفعال الصادرة في أداء وظائفهم الرسمية :ـ

نصت المادة ٩٩ من الدستور في البند الخامس على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا «مساءلة الوزراء . . . عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقا للقانون الخاص بذلك» .

هنا يحق التساؤل عن مدلول كلمة **«أفعال»** الواردة في البند الخامس من المادة ٩٩ من الدستور .

يتعين أن نستبعد المسئولية الوزارية السياسية السالف بيانها والتي قررتها المادة ٦٤ من الدستور من نطاق تطبيق البند الخامس من نص المادة ٩٩ من الدستور .

ومن ثم ينصرف مدلول كلمة **أفعال** الواردة في البند سالف الذكر على الأفعال الجرمية الصادرة من الوزراء في أداء وظائفهم الرسمية .

وهو ما قررته المحكمة الاتحادية العليا في الطلب المقدم من وزير العدل لتفسير حكم الفقرة الخامسة من المادة ٩٩ من الدستور المؤقت لبيان نطاق الأفعال التي أخضعتها هذه الفقرة لولاية المحكمة الاتحادية العليا من أنه «اذا ما استبعدت المسئولية السياسية التي انتظمتها مواد أخرى من الدستور المؤقت للاتحاد ، انحصرت مسئولية الوزراء الواردة في الفقرة الخامسة من المادة ٩٩ في الأفعال الجرمية وحدها . . ومن ناحية أخرى فقد أحال الدستور في الفقرة الخامسة الى قانون خاص يصدر في هذا الشأن يضع ـ بما يتضمنه من أحكام ـ نص الدستور موضع التطبيق بما يقتضيه ذلك من بيان حكمه وتحديد نطاقه ، وذلك في قوله في ختام الفقرة وفقا للقانون الخاص بذلك» .[2]

(١) المادة ٦٤ من الدستور .

(٢) طلب التفسير رقم ٣ للسنة الرابعة القضائية. صدر الحكم بتاريخ ١٨ من نوفمبر سنة ١٩٧٦ . هذا وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في تفسير أحكام الدستور اذا ما طلبت اليها ذلك احدى سلطات الاتحاد أو حكومة احدى الامارات . ويعتبر هذا التفسير ملزما للكافة ، وهو ما قررته المادة ٩٩ من الدستور البند الرابع .

وهكذا تتحقق مسئولية الوزراء طبقا للفقرة الخامسة من المادة ٩٩ من الدستور عن الأفعـال الجرمية الصادرة منهم في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب من المجلس الأعلى للاتحاد وذلك وفقا للقانون الخاص بذلك . وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في هذا الطلب .

الفـــرع الثانـــي
اختصاصـــات مجلـــس الـــوزراء

رأينا أن الدستور لم يأخذ بمبدأ فصل السلطات . فلقد عمل الدستور على وجود المجلس الأعلى للاتحاد الذي يمارس الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية معا . ويعاون المجلس الأعلى للاتحاد في ميدان الوظيفة التشريعية هيئة استشارية تتمثل في المجلس الوطني الاتحادي . ويعاون المجلس الأعلى للاتحاد في ميدان الوظيفة التنفيذية مجلس الوزراء .

لذلك يقوم المجلس الأعلى للاتحاد في ميدان الوظيفة التنفيذية برسم السياسة العامة لدولة الاتحاد وبالرقابة العليا على شئون الاتحاد .

أما مجلس الوزراء ، فانه لا يختص برسم السياسة العامة للدولة ، بل يقوم بمتابعة تنفيذ تلك السياسة العامة تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد باعتبارهما سلطة رئاسية لمجلس الوزراء . وهو ما قررته الفقرة الأولى من المادة ٦٠ من الدستور «يتولى مجلس الوزراء ، بوصفة الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى ، تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية» .

ولقد سبق ورأينا أن مجلس الوزراء هو الذي يقترح مشروعات القوانين ويعدها ويعرضها على المجلس الوطني الاتحادي . ويعد مشروعات المراسيم والقرارات ويقوم مجلس الوزراء باعداد مشروع الميزانية السنوية العامة الاتحادية والحساب الختامي (البند ٣ من المادة ٦٠ من الدستور) .

كما وأن لمجلس الوزراء أثناء غياب المجلس الوطني الاتحادي أن يطلب من المجلس الأعلى للاتحاد ومن رئيس الاتحاد اصدار قوانين اتحادية ويخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له . وهذه الحالة سبق وأن اطلقنا عليها «قوانين غياب المجلس الوطني الاتحادي» .

كذلك لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اصدار مراسيم لها قوة القانون أثناء غياب المجلس الأعلى للاتحاد . وهي الحالة التي أطلقنا عليها «مراسيم غياب المجلس الأعلى الاتحادي» .

كما رأينا أن مجلس الوزراء يوافق على مرسوم اعلان الأحكام العرفية ، ثم يقوم رئيس الاتحاد بعرضه على المجلس الأعلى للاتحاد للتصديق عليه .

ويشرف مجلس الوزراء على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الامارات . (البند ٦ من المادة ٦٠ من الدستور) . كما يشرف على تنفيد أحكام المحاكم الاتحادية ، وتنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد (البند ٧ من المادة ٦٠ من الدستور) .

ويعين مجلس الوزراء الموظفين الاتحاديين الذين لا يعينون بمراسيم ويعزلهم ويكون ذلك وفقا لأحكام القانون (البند ٨ من المادة ٦٠ من الدستور) .

ويراقب مجلس الوزراء سير الادارات والمصالح العامة الاتحادية ، ومسلك وانضباط موظفي الاتحاد عموما . (البند ٩ من المادة ٦٠ من الدستور) .

ويلاحظ أن المادة ٦٥ من الدستور قد قررت «يقدم مجلس الوزراء الى رئيس الاتحاد لعرضه على المجلس الأعلى ، في بداية كل سنة مالية تقريرا مفصلا عن الأعمال التي انجزت في الداخل ، وعن علاقات الاتحاد بالدول الأخرى والمنظمات الدولية ، مقرونا بتوصيات الوزارة عن أفضل الوسائل الكفيلة بتوطيد أركان الاتحاد وتعزيز أمنه واستقراره ، وتحقيق أهدافه وتقدمه في كافة الميادين» .

المطلـــب الأول
اللوائـــح الاداريـــة

اللائحة الادارية هي قرار صادر من السلطة الادارية ينشىء قاعدة عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود أو معين من الأفراد .

وطبقا للمعيار الشكلي الذي يعتد بالسلطة مصدرة العمل تعتبر اللائحة قرارا اداريا لأنها صادرة من السلطة الادارية .

وطبقا للمعيار المادي الذي يعتد بالموضوع دون الشكل في تكييف الطبيعة القانونية للعمل . تعتبر اللوائح أعمالا تشريعية لأنها تنشىء قواعد عامة مجردة تطبق على الكافة أو على طائفة منهم دون تحديد أو تعيين لأشخاص معينة بالذات شأنها في ذلك شأن التشريعات العادية .

لذا تعتبر اللوائح أعمالا ذات طبيعة تشريعية من الناحية المادية الموضوعية ، وتعتبر أعمالا ادارية من الناحية الشكلية .

ولما كان الأصل أن السلطة التشريعية تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع . فان تشريعات السلطة التنفيذية تعتبر بمثابة تشريعات فرعية على خلاف التشريعات الأولى التي تعتبر تشريعات عادية .

واذا كانت اللائحة عبارة عن تشريع فرعي ، فانه يتحتم عليها اتباع أحكام التشريع العادي الصادر من السلطة التشريعية . ذلك أن العضو التنفيذي لا يمكن له الا أن يتبع العضو التشريعي الأصيل اذا ظهر في ميدان هذا الأخير. فهو عضو تابع لا يمكن أن يخالف العضو الأصيل في ميدانه الحقيقي . (١)

ينتج مما سبق بيانه ما يلي :

١ - يحق للمشرع العادي أن يقرر ما يشاء من القواعد القانونية وله في هذا

(١) Waline : Droit administratif. 8e edit p. 126 .

الحرية التامة في جميع المجالات ما دام أنه صاحب الاختصاص الأصيل في ميدان الوظيفة التشريعية .

وإذا كنا قد اطلقنا نشاط المشرع العادي في كافة المجالات ، فان دائرة التشريع العادي ونطاقه تعتبر مطلقة غير محددة .

هذا بخلاف اللائحة حيث يضيق مجال نطاقها في ميدان التشريع ويحدد في دائرة معينة محددة لا يمكن تجاوزها ، ما دام أن التشريع يخرج كأصل عام عن اختصاص السلطة التنفيذية .

٢ - كما وأن هناك مجالا مخصصا للقانون لا يمكن لغيره أن يطرقه . بمعنى أن هناك مسائل مخصصة يتعين تنظيمها بالقانون وحده أي تقوم بها السلطة التشريعية دون غيرها بحيث يستحيل على اللائحة أن تطرق هذا المجال وتنظم هذه المسائل . ويحدد الدستور المجال المخصص للقانون بنصوص دستورية صريحة يقرر فيها المسائل التي يكون أمر تنظيمها بالقانون . كما يمكن للعرف الدستوري ان يبين أمر هذه المسائل .

٣ - كذلك يتعين على اللائحة ان تتبع القانون فهو يعلوها من ناحية مبدأ التدرج التشريعي . فلا يجوز للائحة أن تخالف أو تعدل أو تلغى القانون اذ يتعين عليها احترامه والعمل في دائرته .

الوضـــع الفرنســـي لسنــة ١٩٥٨ :

عمل الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ على ادخال أكبر تعديل أساسي أدى الى قلب العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة .

فاذا كانت القـاعدة التقليدية السابقة على دستور ١٩٥٨ تقرر الاختصاص المطلق للبرلمان في ميدان الوظيفة التشريعية بحيث يحق له أن يقرر ما يشاء من التشريعـات العـادية ، وتقرر بالتالي دائرة معينة محددة للسلطة التنفيذية لا يمكن تجاوزها في ميدان التشريع . فان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ قد عمل على التجديد

في هذا الخصوص على نحو لم يسبق له مثيل في النظام القانوني الفرنسي . ذلك أنه قد عمل على توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية مخالفا في ذلك القاعدة التقليدية السابقة . إذ غدت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في ميدان التشريع . وأصبح اختصاص البرلمان في هذا الميدان محددا على سبيل الحصر [١] .

وهكذا خالف الوضع الدستوري الحالي الفرنسي الأوضاع السابقة عليه بحيث أصبح نطاق التشريع العادي أي القانون محددا لا يمكن للبرلمان تجاوزه بأن اقتصر اختصاص البرلمان على التشريع في المسائل التي حددها الدستور له أي التي عينها وعدّدها له دون غير ذلك من الموضوعات . وأصبح نطاق اللائحة في ميدان التشريع مطلقا غير محدد اذ يحق للسلطة التنفيذية أن تشرع في كافة الموضوعات الأخرى غير تلك التي حددها الدستور للبرلمان .

وبذلك أضحت السلطة التنفيذية المشرع العادي [٢] . وغدت السلطة التشريعية المشرع الاستثنائي حتى اعتبر جانب من الفقه أن اللائحة هي الأصل والقانون هو الاستثناء في ميدان التشريع [٣] .

ولقد جارى دستور المملكة المغربية الحالي المسلك الدستوري الفرنسي لعام ١٩٥٨ .

أما باقي الدساتير العربية ومنها مصر فقد اعتنقت الوضع التقليدي في علاقة القانون باللائحة .

(١) Vedel : Droit administratif 3e edit. 1964. p. 33.
Rivero : Droit adminstratif 3e edit. 1965. p. 59.
De Laubadére : Traité elementaire de droit administratif 3e edit. 1963. p. 72.
محسن خليل : علاقة القانون باللائحة دراسة مقارنة ، مجلة الحقوق السنة ١٤ ، ١٩٦٩ .

(٢) A. Hauriou : Droit constitutionnel et institutions politiques. 1966. p. 750.

(٣) Duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel 8e edit. 1965. p. 612.

المطلـــب الثانـــي

موقف الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة من اللوائح الإدارية

أخذ الدستور المؤقت بالمعيار الشكلي في تعريف اللوائح . ذلك أن مجلس الوزراء هو الذي يضع اللوائح . ويجوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة ادارية أخرى في اصدار بعض اللوائح (البند ٥ من المادة ٦٠) . كما أخذ الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة بالوضع التقليدي بالنسبة للوائح الادارية .

١ - فالمجلس الأعلى للاتحاد هو المشرع العادي صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع بحيث يقرر ما يشاء من القوانين في كافة المجالات طبقا لأحكام الدستور .

الأمر الذي يؤدي الى القول بانطلاق نطاق القانون وعدم تحديده في دائرة معينة .

وعلى خلاف ذلك حدد الدستور نطاق اللائحة بثلاثة أنواع من اللوائح الادارية هي : اللوائح التنفيذية ، لوائح الضبط ، لوائح ترتيب الادارات والمصالح العامة (البند ٥ من المادة ٦٠) .

٢ - كما وأن هناك مجالا مخصصا للقانون لا يمكن لغيره أن يطرقه . بأن نص الدستور على بعض المسائل التي يتعين تنظيمها بالقانون وحده بحيث يستحيل على اللائحة أن تطرق هذا المجال . فلقد نص الدستور على أن تصدر الميزانية العامة السنوية بقانون (المادة ١٣٠) ، ولا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية أو تعديلها أو الغاؤها الا بقانون (المادة ١٣٣ من الدستور) ، ولا يجوز عقد القروض العامة أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها انفاق مبالغ من الخزانة العامة للاتحاد في سنة أو سنوات مقبلة الا بقانون اتحادي (المادة ١٣٤ من الدستور) .

٣ - يتعين على اللائحة أن تتبع القانون . اذ يتعين عليها احترامه والعمل في دائرته بألا تخالف أو تعدل أو تلغى القانون .

وهو ما قرره البند ٥ من المادة ٦٠ من الدستور بأن يضع مجلس الوزراء اللوائح المشار اليها «في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية» .

المطلـــــب الثالـــــث

أنواع اللوائح الادارية في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

قرر الدستور ثلاثة أنواع من اللوائح الادارية هي :-

أولا - اللوائـــح التنفيذيـــة :

من المعروف أن القانون يقتصر على ايراد المبادىء العامة التي تتعلق بالموضوع محل التشريع ، دون النص على جميع التفصيلات الخاصة به .

لذلك يترك للائحة التنفيذية عند تنفيذ القوانين حق تفصيل المبادىء العامة ووضع أحكامها الجزئية بهدف تيسير تنفيذ القوانين .

فاللوائح التنفيذية هي التي تنص على القواعد التفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين [1] . ومن ثم كان على هذه اللوائح التزام حدود القانون دون الغاء أو تعديل أو تعطيل أحكامه .

واذا كانت اللوائح التنفيذية تعمل على وضع القواعد التفصيلية التي لم يتضمنها القانون ، فهل يمكن لها أن تضع أحكاما أصلية جديدة لم ينص عليها القانون ؟

أجاز البعض ذلك . على أن الرأى السليم لا يجيز هذا الاتجاه لأنها «لوائح تستند الى قوانين سنتها السلطة التشريعية وتقتصر على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ هذه القوانين . فمن ثم لا يجوز أن تزيد عليها شيئا جديدا أو أن تعدل فيها أو أن تعفى من تنفيذها أو أن تعطل التنفيذ» [2] .

(١) محسن خليل : النظام الدستوري المصري ١٩٨٨ ص ٧٣ .
(٢) حكم محكمة القضاء الاداري المصري في ١٨ ابريل سنة ١٩٥٠ . القضية رقم ٩٩ لسنة ٢ القضائية مجموعة مجلس الدولة . السنة الرابعة ص ٥٧٩ .

ولقد نص الدستور بصريح العبارة على اللوائح التنفيذية في البند ٥ من المادة ٦٠ حيث قرر لمجلس الوزراء اختصاص «وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها».

ثانيا - لوائح الضبط :

هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية وتفرض بمقتضاها القيود على حريات الأفراد لتحقيق غرض ثابت محدد هو المحافظة على النظام العام. بمعنى أن يكون الهدف منها الحفاظ على الأمن العام والسكينة العامة وحماية الصحة العامة، بحيث لا يمكن لهذه اللوائح أن تقيد الحريات الفردية لغير هذا الهدف.

ومن أمثلة لوائح الضبط : لوائح السير والمرور بالشوارع والطرقات العامة، اللوائح المتعلقة بتنظيم استعمال مكبرات الصوت وأبواق السيارات، اللوائح المتعلقة بتنظيم الترخيص لمحال اللهو في أماكن معينة دون الأماكن السكنية الهادئة، التطعيم ضد الأوبئة، توافر المواصفات الصحية في بناء المساكن والمحال العامة، وكذلك الشروط الصحية المتعلقة بالمأكولات والمشروبات.

هذا ولقد نص الدستور صراحة في البند ٥ من المادة ٦٠ على اختصاص مجلس الوزراء بوضع لوائح الضبط.

ثالثا - لوائح ترتيب المصالح العامة :

هي عبارة عن القواعد العامة لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والادارات الحكومية العامة.

ومثال ذلك وضع القواعد المتعلقة بمواعيد حضور وانصراف الموظفين العاملين، كيفية سير العمل في المصالح والادارات العامة وتنسيق العمل بين مختلف فروع الادارة أو المرفق العام.

ويطلق على هذه اللوائح «اللوائح التنظيمية» وتصدر مستقلة عن القانون أي دون حاجة الى قانون قائم.

ولقد ثار الخلاف في مصر . هل يحق للوائح التنظيمية إنشاء المرافق العامة الجديدة ؟ أم تقتصر على تنظيم المرفق العام على أن يكون الانشاء بقانون .

على أن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة قد أغنانا عن هذا الخلاف . ذلك أن المادة ٦٠ بند ٥ قد أطلقت على اللوائح التنظيمية «اللوائح الخاصة بترتيب الادارات والمصالح العامة» وهو ما يعنى التنظيم فقط دون الانشاء» (١) .

المبحـــث الرابــــع
المجلـــــس الوطـــــني الاتحــــادي

تعمل الدول المتحدة اتحادا مركزيا على تكوين مجلسين نيابيين في ميدان السلطة التشريعية . يمثل أحدهما الوحدات الفيدرالية على قدم المساواة بمعنى أن يسود فيه مبدأ التمثيل المتساوي للولايات دون النظر الى أهمية الولاية من ناحية التعداد أو المساحة أو الأهمية الاقتصادية . بينما يمثل المجلس الآخر شعب الدولة الاتحادية دون النظر الى الولايات أي الى الشكل الاتحادي للدولة .

ومثال ذلك الكونجرس الأمريكي وهو البرلمان الاتحادي حيث يتكون من مجلسين نيابيين : مجلس النواب وهو المجلس المنتخب من شعب الولايات المتحدة الأمريكية الذين لهم مباشرة الحقوق السياسية . ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات على قدم المساواة والذي يتكون من عضوين عن كل ولاية بصرف النظر عن أهميتها .

ويلاحـــظ أن وجود المجلسين النيابيين في دول الاتحاد المركزي يقوم في أساسه على محورين :-

الاول : أن المجلسين النيابيين يمثلان السلطة التشريعية . لذا فانه يفترض الأخذ بمبدأ فصل السلطات حيث توزع وظائف الدولة على سلطات ثلاثة . بحيث تستقل السلطة التشريعية بوظيفة التشريع .

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ص ٦٤ .

ثانيا : الأخذ بالنظام النيابي حيث يتكون كل مجلس من المجلسين عن طريق الانتخاب ، وأن يكون لكل منهما سلطات فعلية حقيقية في ميدان التشريع .
وبتطبيق ذلك على النظام الدستوري للامارات العربية المتحدة ، نجد فارقا بين القاعدة العامة سالفة الذكر والتطبيق الذي أتى به الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة للأسباب الآتية :-

١ - أن النظام الدستوري في دولة الامارات العربية لا يقوم على مبدأ فصل السلطات . ذلك أنه لم يعمل على توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاثة تكون احداها سلطة تشريعية تقوم استقلالا بوظيفة التشريع . بل أنه قد أعطى المجلس الأعلى للاتحاد ورئيسه الوظيفة التنفيذية والوظيفة التشريعية على حد سواء . وجعل المجلس الوطني الاتحادي مجرد مجلس تشريعي استشاري للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيسه .

٢ - أن النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة لم يقرر نظام الانتخاب . فالمجلس الأعلى للاتحاد يمثل الامارات على نحو متساو ، ويشكل من حكام هذه الامارات ، بمعنى أن تمثل كل امارة بعضو واحد هو حاكمها . كما وأن تشكيل المجلس الوطني الاتحادي لا يتم عن طريق الانتخاب . بل ترك لكل امارة تحديد طريقة اختيار ممثليها في هذا المجلس . كما وزعت المقاعد فيه على نحو غير متساو روعي فيه أهمية الامارة .

الفـــــرع الأول
تكوين المجلس الوطني الاتحادي

يتكون المجلس الوطني الاتحادي من أربعين عضوا توزع على الامارات طبقا لما نصت عليه المادة ٦٨ من الدستور على النحو الآتي :-

أبوظبي	٨ مقاعد	أم القيوين	٤ مقاعد
دبـــي	٨ مقاعد	الفجـــيرة	٤ مقاعد
الشارقـــة	٦ مقاعد	رأس الخيمة	٦ مقاعد
عجمــــان	٤ مقاعد		

هذا ولم يقم المجلس الوطني الاتحادي على أساس انتخاب أعضائه ، بل ترك لكل امارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في هذا المجلس (المادة ٦٩ من الدستور) .

على أنه اذا كان الدستور قد ترك لكل امارة طريقة اختيار ممثليها في المجلس الوطني الاتحادي ، فانه قد قيدها بشروط يتعين مراعاتها عند الاختيار . ذلك أنه يشترط في عضو المجلس الوطني الاتحادي طبقا للمادة ٧٠ من الدستور :-

١ - أن يكون من مواطني احدى امارات الاتحاد ، وهذا تعبير غير دقيق [١] ، ذلك أن اشتراط أن يكون العضو مواطنا في احدى الامارات معناه أن يكون للامارة جنسية خاصة بها ينتمي اليها العضو . وهو أمر غير قائم لأن الدستور قد نص في المادة ٨ على جنسية واحدة لمواطني الاتحاد بأن «يكون لمواطني الاتحاد جنسية واحدة يحددها القانون» . ومن ثم فلا تعدد للجنسية تبعا لكل امارة ، ولا يمكن بالتالي أن يكون لكل امارة مواطنين تابعين لها . ذلك أن المواطنين يتبعون جنسية دولة الاتحاد وحدها .

كما اشترط البند ١ من المادة ٧٠ من الدستور أن يكون العضو «مقيما بصفة دائمة في الامارة التي يمثلها في المجلس» . ومعنى ذلك - في نظري - أن تكون الامارة الموطن الرسمي للعضو .

٢ - ألا تقل سنه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية .

٣ - أن يكون متمتعا بالأهلية المدنية محمود السيرة ، حسن السمعة ، لم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد اليه اعتباره طبقا للقانون .

٤ - أن يكون لديه المام كاف بالقراءة والكتابة . وهو أمر يترك تقديره الى المجلس ذاته عند النظر في صحة عضوية أعضائه .

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ص ٦٧ .

عدم الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي والوظيفة العامة الاتحادية :

قررت المادة ٧١ من الدستور عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد. وهذا المنع عام شامل للوظائف العامة الاتحادية كلها بما في ذلك المناصب الوزارية . بمعنى أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي والمنصب الوزاري .

ويلاحـظ أن المنع السابق قد جاء بالنسبة للوظائف العامة الاتحادية وحدها . ومن ثم يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وبين احدى الوظائف في احدى الامارات .

وهذا أمر محل نظر : ذلك أن الهدف واحد من تحريم الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي والوظيفة العامة سواء أكانت اتحادية أم في احدى الامارات . ألا وهو العمل على استقلال إرادة العضو وتحريرها من أي ضغط خارجي خاصة في ميدان الوظيفة العامة . وهو أمر متماثل تماما سواء في الوظيفة الاتحادية أم في وظيفة الامارة ، مما يؤدي الى القول أنه لا يوجد أدنى مبرر للتفرقة بين الاثنين وتحريم ذلك بالنسبة للأولى واجازتها بالنسبة للثانية .

مدة عضوية المجلس الوطني الاتحادي :

مدة العضوية في المجلس الوطني الاتحادي «سنتان ميلاديتان ، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له» . ويجوز اعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم من الأعضاء (المادة ٧٢ من الدستور) .

واذا «خلا محل أحد أعضاء المجلس قبل نهاية مدة عضويته لسبب من الأسباب فيجرى اختيار بدل خلال شهرين من تاريخ اعلان المجلس هذا الخلو ، ما لم يقع الخلو خلال الأشهر الثلاثة السابقة على نهاية مدة المجلس . ويكمل العضو الجديد مدة عضوية سلفه» (المادة ٧٤ من الدستور) .

الفـــرع الثانـــي
الفصل في صحة عضوية أعضاء المجلس الوطني الاتحادي واسقاط العضوية عنهم

يتعين التفرقة بين الفصل في صحة عضوية المجلس ، واسقاط العضوية عن أعضائه :

١ - **الفصل في صحة العضوية** : مدلول ذلك التحقق من أن تشكيل المجلس قد تم على نحو سليم أي مطابقا لما نص عليه الدستور من شروط العضوية فيه ، وذلك بعد الانتهاء من تشكيل المجلس .

وكقاعدة عامة يمكن أن يوكل أمر الفصل في صحة العضوية الى المجلس التابع له العضو. وذلك على أساس استقلال المجلس بشئونة سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية .

ويمكن اعطاء الفصل في صحة عضوية المجلس الى السلطة القضائية . وذلك على أساس ما يتسم به القضاء من الاستقلال والحيدة .

كما يمكن الجمع بين الطريقين سالفي الذكر بأن يعهد للسلطة القضائية التحقيق في الأمر ، ويعهد الى المجلس التابع له العضو بالفصل في صحة العضوية ، بعد احالة التحقيق الذي أجراه القضاء الى المجلس .

ولقد اعتنق الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة الطريق الأول ، ذلك أن المادة ٧٦ من الدستور قد نصت «يفصل المجلس في صحة نيابة أعضائه» أي أن يقوم المجلس الوطني الاتحادي بالتحقق من سلامة تشكيل المجلس بتوافر الشروط الواجب تحققها في أعضائه . وهو الذي يفصل في صحة عضوية أعضائه «وذلك بأغلبية جميع أعضائه بناء على اقتراح خمسة منهم» . بمعنى ضرورة توافر الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس أي أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس جميعا . ويقدم الطعن الذي يتم بناء على اقتراح خمسة من أعضاء المجلس خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يوما من تاريخ أداء العضو المطعون في صحة نيابته لليمين الدستورية . ويحيل رئيس المجلس الطعن الى لجنة فحص الطعون للتحقيق فيه ، وذلك بالاطلاع على

المستندات واستدعاء مقدم الطعن والمطعون ضده والشهود وطلب الأوراق الخاصة بذلك للاطلاع عليها وتمكين العضو من تقديم أوجه دفاعه . وتقدم لجنة فحص الطعون تقريرها الى المجلس في مدة لا تجاوز الشهر من تاريخ احالة الطعن اليها . ويفصل المجلس في تقرير اللجنة ـ بالأغلبية المقررة سالفة الذكر ـ خلال شهر من تاريخ عرض التقرير عليه (١) .

٢ - **اسقاط العضوية** : اذا كان الفصل في صحة العضوية يأتي بعد الانتهاء من تشكيل المجلس في المواعيد السابق بيانها حتى يتم التأكد أن أعضاء المجلس قد تم اختيارهم على نحو صحيح مطابق للشروط التي استوجبها الدستور في عضو المجلس . فان اسقاط العضوية عن أعضاء المجلس يفترض فيها أن تحقيق صحة العضوية قد انتهى وأن من يجلس على مقاعد المجلس قد تم اختياره على نحو سليم . بمعنى أن مرحلة اسقاط العضوية تالية على مرحلة الفصل في صحة العضوية ، بحيث تكون اسقاط العضوية طوال مدة العضوية في المجلس بسبب فقدان أحد الشروط المتطلبة لعضوية المجلس خلال مدة العضوية فيه .

ولقد عمل الدستور على تماثل حالة الفصل في صحة العضوية مع حالة اسقاط العضوية ، سواء بالنسبة للشروط المتطلبة التي تتم في الحالتين بفقدان أحد الشروط الواجبة لعضوية المجلس ، أو بالنسبة للأغلبية الواجب توافرها .

مـــع ملاحظـــة أن الفصل في صحة العضوية تتم بعد تشكيل المجلس في المدد المشار اليها سابقا ، أما اسقاط العضوية فيتم خلال وأثناء مدة العضوية في المجلس وبعد الانتهاء من الفصل في صحة عضوية أعضاء المجلس .

والشروط المتطلبة في عضو المجلس الوطني الاتحادي ، وهو ما سبق ذكره :

أن يكون من مواطني احدى إمارات الاتحاد ، ومقيما بصفة دائمة في الامارة التي يمثلها في المجلس . ألا تقل سنه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية .

أن يكون متمتعا بالأهلية المدنية محمود السيرة ، حسن السمعة ، لم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ، ما لم يكن قد رد اليه اعتباره طبقا للقانون . أن يكون لديه المام كاف بالقراءة والكتابة . كما يتعين ألا يجمع عضو المجلس الوطني الاتحادي بين عضويته في هذا المجلس وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد .

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ص ٦٨ .

ولا جدال أن هذه الشروط يتعين توافرها عند اختيار أعضاء المجلس الوطني الاتحادي ، وكذلك طوال فترة عضوية هذا المجلس ، باعتبارها شروط عضوية لهذا المجلس قررها الدستور . الأمر الذي يستدعى توافرها عند اختيار أعضاء المجلس وطوال فترة العضوية في هذا المجلس .

على أنه يلاحظ أن جميع شروط العضوية المشار اليها يتعين توافرها عند تشكيل المجلس ، ومن ثم تظهر كلها عند حالة الفصل في صحة العضوية بالمجلس . على أن بعض هذه الشروط لا يتصور فقدها بعد تحققها ، ومن ثم فلا يثور أمرها في حالة اسقاط العضوية . ومثال ذلك ثبوت شرط السن ، والالمام الكافي بالقراءة والكتابة .

وعلى خلاف ذلك يمكن فقدان بعض الشروط بعد ثبوتها :

كفقدان شرط الجنسية باسقاط الجنسيةعن العضو ، والاقامة بتغيرها ، وشروط الأهلية المدنية وحسن السيرة والسمعة وعدم الحكم في جريمة مخلة بالشرف ، وعدم الجمع بين عضوية المجلس والوظيفة العامة ، اذا تغيرت هذه الحالات .

فاذا فقد العضو أحد الشروط سالفة الذكر ، اسقط المجلس الوطني الاتحادي العضوية عنه ، وذلك بنفس الأغلبية المتطلبة في حالة الفصل في صحة العضوية ، وهي الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس بناء على اقتراح خمسة أعضاء . (المادة ٧٦ من الدستور) .

ويلاحـــظ أن الدستور قد حدد حالات اسقاط العضوية ، وهي حالات معينة بالذات يمكن التثبت منها ، دون أن ينص على حالات تكون خاضعة لتقدير المجلس في تحديد طبيعتها . كأن ينص الدستور مثلا على اسقاط العضوية اذا فقد العضو الثقة والاعتبار ، أو اذا أخل بواجبات العضوية . وهي أمور تخضع في وصفها وفي ثبـوتهـا لتقدير المجلس الذي قد يتأثر في حكمه لأهواء خاصة تؤدي الى اسقاط العضوية . ولا يفوتنا هنا تقدير موقف المشرع الدستوري بالتزامه المسلك السالف الذي يجنب المجلس الأهواء في اتخاذ قراره في هذا الشأن .

والى جانب الفصل في صحة عضوية المجلس واسقاطها عن أعضاء المجلس، قررت المادة ٧٦ من الدستور حالة ثالثة هي استقالة العضو، بأن يختص المجلس الوطني الاتحادي «بقبول الاستقالة من العضوية، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ قبول المجلس لها».

الفـــرع الثالـــث
نظام العمل في المجلس الوطني الاتحادي

١ - الفصل التشريعي :

يطلق على الفـترة التي تبـدأ بقيام المجلس حتى انتهـاء مدتـه : الفصـل التشريعي . وعلى ذلك فان مدة الفصل التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي عبارة عن سنتين ميلاديتين تبدأ من تاريخ أول اجتماع له .

٢ - دور الانعقاد العادي :

يتعين القول أن المجلس لا ينعقد لمباشرة اختصاصه بصفة مستمرة طوال مدة الفصل التشريعي، بل ينعقد لمدة عدة أشهر من كل سنة : وهو ما يسمى بدور الانعقاد العادي السنوي . ولقد نصت المادة ٧٨ من الدستور على أن «يعقد المجلس دورة عادية سنوية لا تقل مدتها عن ستة شهور، تبدأ في الأسبوع الثالث من شهر نوفمبر من كل عام» .

وتكـون دعـوة المجلس للانعقاد وفض الدورة بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد . ولا يمكن للمجلس أن ينعقد دون دعوة رسمية، بحيث اذا اجتمع دون دعوة أو في غير المكان القانوني المقرر لعقد اجتماعاته بموجب الدستور، يعتبر الاجتماع باطلا ولا يترتب عليه أي أثر .

على أن الدستور قد نص على أنه في حالة عدم دعوة المجلس الوطني الاتحادي للانعقاد لدورته العادية السنوية قبل التاريخ المحدد لذلك أي قبل الأسبوع الثالث من نوفمبر، انعقد المجلس من تلقاء نفسه في الحادي والعشرين من الشهر المذكور (المادة ٧٩ من الدستور) .

هذا ويشتمل كل دور انعقاد عادي سنوي على جلسات عديدة يعقدها المجلس خلال هذا الدور . ويعقد المجلس الوطني الاتحادي «جلساته في مقر عاصمة الاتحاد ، ويجوز استثناء أن ينعقد في أي مكان آخر داخل الاتحاد ، بناء على قرار يتخذه المجلس بأغلبية أصوات أعضاءه جميعا وبموافقة مجلس الوزراء» (المادة ٧٥ من الدستور) .

ويفتتح «رئيس الاتحاد الدور العادي السنوي للمجلس . ويلقى فيه خطابا يتضمن بيان أحوال البلاد ، وأهم الأحداث والشئون الهامة التي جرت خلال العام ، وما تعتزم حكومة الاتحاد اجراءه من مشروعات واصلاحات خلال الدورة الجديدة . ولرئيس الاتحاد أن ينيب عنه في الافتتاح أو في القاء الخطاب ، نائبه أو رئيس مجلس وزراء الاتحاد . وعلى المجلس الوطني الاتحادي أن يختار لجنة من بين أعضائه لاعداد مشروع الرد على خطاب الافتتاح ، متضمنا ملاحظات المجلس وأمانيه ، ويرفع الرد بعد اقراره من المجلس الى رئيس الاتحاد ، لعرضه على المجلس الأعلى» (المادة ٨٠ من الدستور) :

وجلسات المجلس علنية . وتعقد الجلسات سرية اذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضائه (المادة ٨٦ من الدستور) .

وهناك نصاب قانوني يتعين تحققه حتى تنعقد جلسة المجلس ، وهو حضور الأغلبية المطلقة أي اكثر من نصف عدد أعضاء المجلس . وهو ما عبرت عنه المادة ٨٧ من الدستور بأن «لا تكون مداولات المجلس صحيحة الا بحضور أغلبية أعضائه على الأقل» . فاذا لم يتحقق هذا النصاب استحال انعقاد جلسة المجلس .

وتصدر قرارات المجلس الوطني الاتحادي «بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين ، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة ، واذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة» . (المادة ٨٧ من الدستور) .

ويتعين أن تكون حكومة الاتحاد ممثلة في جلسات المجلس الوطني الاتحادي اما برئيس مجلس الوزراء أو نائبه أو أحد أعضاء الوزارة الاتحادية على الأقل (المادة ٩٣ من الدستور) .

ويجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد ، تأجيل اجتماعات المجلس الوطني الاتحادي لمدة لا تجاوز شهرا واحدا ، على ألا يتكرر التأجيل في الدورة الواحدة الا بموافقة مجلس الوزراء ولمدة واحدة فقط . ولا تحتسب فترة التأجيل ضمن مدة الدورة العادية . (المادة ٨٨ من الدستور) .

٣ - دور الانعقاد غير العادي :

في غير الدور العادي السنوي لانعقاد المجلس الوطني الاتحادي ، يمكن دعوة المجلس «للانعقاد في دور غير عادي كلما دعت الحاجة ، ولا يجوز للمجلس في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر في غير الأمور التي دعى من أجلها» (المادة ٧٨ من الدستور) .

هذا ويلاحظ أن دعوة المجلس للانعقاد في دور غير عادي يكون بمرسوم ، وتفض الدورة بمرسوم كذلك ، وهو ذات الحال بالنسبة لدور الانعقاد العادي .

٤ - حل المجلس الوطني الاتحادي :

يقصد بحق الحل انهاء مدة المجلس قبل نهاية المدة القانونية المقررة له ، أي قبل نهاية الفصل التشريعي .

ولقد نصت المادة ٨٨ من الدستور على أنه «يجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي ، على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد في أجل لا يجاوز ستين يوما من تاريخ مرسوم الحل . ولا يجوز حل المجلس مرة أخرى لنفس الأسباب» .

الفـــرع الرابـــع
ضمانات أعضاء المجلس الوطني الاتحادي

١ - تمثيل شعب الاتحاد :

قررت المادة ٧٧ من الدستور أن «عضو المجلس الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه ، وليس فقط عن الامارة التي يمثلها داخل المجلس» .

ومعنى ذلك أن عضو المجلس الوطني الاتحادي يمثل اقليم الدولة الاتحادية بأكمله لا أقليم الامارة التي يمثلها فحسب .

وينتـج عـن ذلـك :

أ) لما كان عضو المجلس الوطني الاتحادي يمثل اقليم الدولة الاتحادية بكامله ، فانه يتعين أن يعمل لصالح الدولة لا لصالح الامارة . بمعنى أنه يتعين أن يعمل للصالح العام وحده لا لصالح الامارة الخاص بحيث يتعين تغليب صالح الدولة العام اذا تعارض مع الصالح الخاص للامارة .

ب) تحرير إرادة عضو المجلس الوطني الاتحادي عن إرادة أفراد الامارة . بمعنى أنـه لا يحق لشعب الامارة املاء إرادته على ممثلي الامارة أعضاء المجلس الوطني الاتحادي . ومن ثم فلا يجوز اخضاع هؤلاء الأعضاء لآراء ومعتقدات شعب الامارة وذلك بالزامهم بالعمل على نحو معين أو بتقييدهم بأية وكالة يتعين عليهم تنفيذها . اذ يتحرر عضو المجلس من أي قيد قبل ولايته التي يمثلها بحيث لا يخضع الا لسلطان ضميره في ممارسة اختصاصه المخول له .

٢ - حصانة أعضاء المجلس :

قرر الدستور نوعين من الحصانة لأعضاء المجلس الوطني الاتحادي :

أ - من ناحية اتخاذ اجراءات جزائية : نصت المادة ٨٢ من الدستور على أنه «لا يجوز اثنـاء انعقـاد المجلس ، وفي غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ أية اجراءات جزائية ضد أي من أعضائه ، الا باذن المجلس ، وفي حالة اتخاذ مثل هذه الاجراءات في غيبة المجلس يجب اخطاره بها» .

يتضح من المادة السابقة ، الشروط التالية :

— الحصانة السابقة الذكر قاصرة على اتخاذ الاجراءات الجزائية قبل العضو ، فهي لا تشمل الاجراءات والمسائل المدنية .

— تقـرير هذه الحصـانـة يقتصر خلال أدوار انعقـاد المجلس . أي تبـدأ ببـدء دور

الانعقاد وتنتهي بانتهائه ، سواء كان المجلس في دور انعقاد عادي أم غير عادي ، مع ملاحظة أن فترات تأجيل المجلس لا تحتسب ضمن مدة دور الانعقاد .

وفي غير أدوار الانعقاد أي أثناء العطلة ، فانه يتعين اخطار المجلس بهذه الاجراءات .

— يتعين أخذ إذن المجلس قبل اتخاذ الاجراءات الجزائية ، الا في حالة التلبس بالجريمة حيث يتعين السير في هذه الاجراءات دون إذن المجلس . ذلك أن التلبس يقطع بقيام المسئولية .

— الحصانة السابقة لا تمنع العقاب عن الجريمة ولا تعتبر الفعل مباحا ، فهي قاصرة على أخذ الإذن من المجلس قبل اتخاذ الاجراءات الجزائية اذا كان منعقدا .

وحكمة تقرير هذه الحصانة أن الاجراءات الجزائية في مراحلها السابقة على الحكم لا تقطع بثبوت المسئولية الجزائية اللهم الا في حالة التلبس . الأمر الذي يوجب حماية أعضاء المجلس من هذه الاجراءات ، ذلك أنها تهدد حريتهم واستقلالهم اذا ما استخدمت دون وجه حق .

ب - **عدم مسئولية أعضاء المجلس عن أفكارهم وآرائهم بالمجلس** : نصت المادة ٨١ من الدستور «لا يؤاخذ أعضاء المجلس عما يبدونه من الأفكار والآراء في أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس أو لجانه» .

ولا جدال في أهمية هذه الضمانة حيث لا يمكن بدونها ضمان حرية واستقلال أعضاء المجلس في المناقشة وابداء الرأى .

وهذه الحصانة قاصرة على ما يبديه الأعضاء من أفكار وآراء في المجلس سواء في جلساته أو في لجانه . ولا تنصرف بالتالي على تصرفات الأعضاء خارج المجلس .

الفــــرع الخامـــــس
اختصاصـــات المجلـــس الوطـــني الاتحـــادي

رأينـا أنـه لا يجوز للمجلس الوطني الاتحادي حق اقتراح القوانين أو اقتراح تعديل

الدستور . ذلك أن هذا الحق يقتصر على مجلس الوزراء بالنسبة للقوانين ، وعلى المجلس الأعلى للاتحاد بالنسبة للدستور .

وبالنسبة لاقرار مشروعات القوانين ، نصت المادة ٨٩ من الدستور على أنه «مع عدم الاخلال بأحكام المادة (١١٠) تعرض مشروعات القوانين الاتحادية بما في ذلك مشروعات القوانين المالية على المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها الى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها . ويناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها» .

ويتعين القول أنه لاخلاف على مدلول «الموافقة» الذي يعنى اقرار مشروع القانون كما أعده مجلس الوزراء . وكذلك لا خلاف على مدلول «الرفض» وهو عدم الموافقة الكلية على مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء . أما «التعديل» أي تعديل مشروعات القوانين المحالة الى المجلس الوطني الاتحادي من مجلس الوزراء ، فانها تعنى «الحذف والتجزئة والاضافة الى مواد المشروع وسواء كان التعديل في ذات المسائل الموضوعية أو في عباراتها أو صياغتها شريطة أن تكون هذه التعديلات متصلة بالمسألة الكلية التي يعالجها المشروع ومرتبطة بالعلاقات القانونية التي يهدف المشروع الى تنظيمها برابطة منطقية واضحة ، وانه إذا أحيل الى المجلس الوطني الاتحادي مشروع قانون بتعديل جزئي يتناول بعض مواد قانون قائم فان سلطة المجلس في التعديل تنحصر بشتى صورها في اطار هذا المشروع دون غيره ولا تمتد بأي حال الى مواد أخرى في القانون لم يشملها المشروع ما لم يكن تعديلها ضروريا وأثرا حتميا ومباشرا للتعديلات التي يدخلها المجلس على المشروع على أن يكون اعمال هذا التعديل بقدره وفي أضيق الحدود وبما يتفق ومقاصد المشروع»[1] .

واذا كانت المادة ٨٩ من الدستور قد أعطت للمجلس الوطني الاتحادي حق الموافقة على مشروعات القوانين وكذلك حق تعديلها أو رفضها . فانه يحق التساؤل عن مدى حق المجلس في هذا الخصوص ؟ أجابت عن ذلك المادة ١١٠ من الدستور التي أحالت عليها المادة ٨٩ أي بعدم الاخلال بها بأن اختصاص المجلس الوطني

(١) طلب التفسير رقم ٢ للسنة الرابعة القضائية المقدم من المجلس الوطني الاتحادي . وصدر الحكم من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٤ من ابريل سنة ١٩٧٦ .

الاتحادي يقتصر - كما سبق ورأينا - في ميدان اقرار القوانين على الموافقة على مشروع القانون كما أعده مجلس الوزراء دون أدنى تعديل . أما اذا رأى المجلس الوطني الاتحادي ادخال تعديل على مشروع القانون المقدم اليه أو اذا رأى رفضه ، يكون لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد - اذا لم يكن هذا الأمر مقبولا لديهما - اعادة المشروع المعدل أو المرفوض الى المجلس الوطني الاتحادي . فاذ أصر هذا المجلس الأخير على موقفه أو اجرى تعديلا غير مقبول من جانب رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد ، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون كما أعده مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد عليه .

من ذلك يتضح أن المجلس الوطني الاتحادي عبارة عن مجلس استشاري تشريعي للمجلس الأعلى للاتحاد الذي يملك الوظيفة التشريعية ، ما دام أنه صاحب الرأى النهائي في اقرار القوانين .

هذا ولا يغير من الوصف الاستشاري للمجلس الوطني الاتحادي أن لكل عضو حق توجيه الأسئلة الى الوزراء . ذلك أن السؤال عبارة عن مجرد استفسار أو استيضاح عن مسألة معينة من الوزير المختص (المادة ٩٣ من الدستور) دون أن يكون لهذا المجلس أي اختصاص آخر في مواجهة الوزارة .

كما لا يغير من هذا الوصف الاستشاري أن للمجلس مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشئون الاتحاد .

ذلك أنه يجوز منع تك المناقشة اذا أبلغ مجلس الوزراء المجلس الوطني الاتحادي بأن مناقشة ذلك الموضوع يخالف مصالح الاتحاد العليا (المادة ٩٢ من الدستور) .

الاختصاص المالي للمجلس الوطني الاتحادي :

قرر الدستور للمجلس الوطني الاتحادي الاختصاص المالي التالي :

١ - لا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية أو تعديلها أو الغاؤها الا بقانون . ولا يجوز اعفاء أحد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون . كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أموال أو رسوم أو عوائد اتحادية الا في حدود القانون

وطبقا لأحكامه (المادة ١٣٣ من الدستور) .

٢ - لا يجوز عقد القروض العامة ، أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها انفاق مبالغ من الخزانة العامة للاتحاد في سنة أو سنوات مقبلة ، الا بقانون اتحادي . (المادة ١٣٤ من الدستور) .

٣ - أوجبت المادة ١٢٩ من الدستور عرض مشروع الميزانية السنوية للاتحاد على المجلس الوطني الاتحادي قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل ، لمناقشتها وابداء ملاحظاته عليها . ثم ترفع مشروع الميزانية الى المجلس الأعلى مصحوبة بهذه الملاحظات لإقرار الميزانية .

وتصدر الميزانية العامة السنوية بقانون (المادة ١٣٠ من الدستور) . وكل نقل لأي مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية يجب أن يكون بقانون (المادة ١٣١ من الدستور) .

أخيرا أوجبت المادة ١٣٥ من الدستور تقديم الحساب الختامي للادارة المالية للاتحاد عن السنة المالية المنقضية الى المجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المذكورة لابداء ملاحظاته عليه . ثم يرفع الى المجلس الأعلى لإقراره على ضوء تقرير المراجع العام .

من ذلك يتضح أن الدستور وإن ذكر أن فرض الضرائب الاتحادية أو تعديلها أو الغاؤها ، وكذلك عقد القروض العامة أو الارتباط بالتزامات مالية ، يكون بقانون . فان ذلك الأمر لا يغير من الطبيعة الاستشارية للمجلس الوطني الاتحادي . ذلك أن اقرار القوانين هنا يتم بذات الطريق السالف بيانه بالنسبة للقوانين بوجه عام .

كما وأن اختصاص المجلس بالنسبة للميزانية يقتصر على مجرد ابداء الملاحظات دون أن يكون له الحق في اجراء تعديلها أو رفضها بذات الطريق المتبع في القوانين العادية الأخرى .

الفصـــــل الثالـــــث
القضاء الاتحادي في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

السلطة القضائية الاتحادية سلطة مستقلة تماما عن السلطة الأخرى في دولة الامارات العربية المتحدة .

فهي سلطة مستقلة عن المجلس الأعـلى للاتحـاد ورئيس الاتحـاد صاحبا الاختصاص التنفيذي والتشريعي .

ويؤكد هذا الاستقلال ما ورد في الدستور بأن «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم» (المادة ٩٤ من الدستور) .

كما يؤكد هذا الاستقلال مبدأ عدم القابلية للعزل وهو ما نصت عليه المادة ٩٧ من الدستور بأن «رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها لا يعزلون إبان توليهم القضاء» [(١)] .

وسنقتصر البحث في ميدان القضاء الاتحادي ، على المحكمة الاتحادية العليا من ناحية اختصاصها بنظر دستورية القوانين .

هذا ويشترط لصحة التشريع العادي أن يكون سليما من الناحية الشكلية ، وكذلك من الناحية الموضوعية .

(١) تنص المادة ١٨ من القانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا أن «رئيس المحكمة العليا وقضاتها غير قابلين للعزل ، ولا تنتهي ولايتهم الا لأحد الأسباب التالية : ١ ـ الـوفـاة ٢ ـ الاستقـالـة ٣ ـ انتهـاء مدة عقـود المتعـاقـدين منهم أو مدة اعـارتهم ٤ ـ بلوغ سن الاحالة الى التقاعد ٥ ـ ثبوت عجزهم عن القيام بمهام وظائفهم لأسباب صحية ٦ ـ الفصل التأديبي بناء على الأسباب والاجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ٧ ـ اسناد مناصب أخرى لهم بموافقتهم» .

ويقصد بصحة التشريع العادي من الناحية الشكلية : صحة شروط تكوين التشريع ، بأن يصدر وفقا للشروط والاجراءات المقررة . ومعنى ذلك أن يصدر التشريع العادي من السلطة المختصة ، وفقا للاجراءات المتطلبة لاقراره واصداره ونشره . والا أعتبر التشريع غير مستوف للشكل القانوني الصحيح ، ويحق للمحاكم أن تعلن عدم مشروعيته ، وهذا أمر مجمع عليه .

ويقصد بصحة التشريع العادي من الناحية الموضوعية : أنه يتعين موافقة أحكام التشريع لأحكام الدستور . بمعنى أنه يتعين على أحكام التشريع العادي أن تسير في فلك ودائرة أحكام الدستور . بأن توافقها وتلتزمها فلا تخالفها أو تحيد عنها ، والا اعتبر التشريع العادي أنه قانون غير دستوري .

والرقابة على القوانين من الناحية الموضوعية هي المحور الأساسي لدراسة رقابة دستورية القوانين .

وتتحقق الرقابة على دستورية القوانين إما بواسطة هيئة سياسية أو بواسطة هيئة قضائية .

المبحث الأول
الرقابة بواسطة هيئة سياسية

معنى ذلك أن تتولى هيئة سياسية فحص القوانين حتى تتحقق من مطابقة القانون للدستور وأحكامه .

والرقابة بواسطة هيئة سياسية ، رقابة سابقة على إصدار القانون لابعد إصداره . أي أنها تتم بعد تقرير القانون من البرلمان وقبل إصداره من رئيس الدولة . فهي رقابة وقائية تحول دون إصدار القوانين المخالفة لأحكام الدستور .

وتنص الدساتير على كيفية تشكيل الهيئة السياسية . وقد يتم ذلك عن طريق تعيين السلطة التنفيذية أعضاء الهيئة ، أو تعيين السلطة التشريعية لهم ، أو تعيين

هاتين السلطتين أعضاء هذه الهيئة ، وقد يتم التشكيل عن طريق انتخاب الشعب ، أو عن طريق الاختيار الذاتي أي اختيار الهيئة لأعضائها .

وترتبط الرقابة السياسية بفرنسا حيث قررت الدساتير الفرنسية أشكالا مختلفة من تلك الرقابة (١) . على أننا سنقصر أمر البحث على الدستور الحالي الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

دستورية القوانين في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة ١٩٥٨ :

اختص المجلس الدستوري (٢) وحده طبقا لدستور ١٩٥٨ الحالي بمراقبة دستورية القوانين ، دون أن يكون للقضاء ـ سواء القضاء الاداري أو العادي ـ الحق في ذلك .

١ ـ تكوين المجلس الدستوري :

نص الدستور الحالي الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على تكوين واختصاص المجلس الدستوري . ويختص هذا المجلس وحده بمراقبة دستورية القوانين علاوة على اختصاصات أخرى نص عليها الدستور . (٣)

ويتكون المجلس الدستوري على النحو التالي :

أ ـ أعضاء وجوبيون يكتسبون العضوية بحكم القانون : هم جميع رؤساء الجمهورية الذين سبق لهم تولي رئاسة الدولة ، أي كل رئيس جمهورية سابق . وتكون عضويتهم مدى الحياة .

---

(١) علي السيد الباز : الرقابة على دستورية القوانين في مصر . مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الأجنبية . رسالة دكتوراه ١٩٧٨ . ص ٢٩ وما بعدها .

(٢) Conseil Constitutionnel

(٣) يباشر المجلس الدستوري اختصاصات أخرى علاوة على فحص دستورية القوانين : كالاشراف على سلامة اجراءات انتخاب رئيس الجمهورية وفحص الطعون واعلان نتائج الاقتراع . كما يفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء البرلمان أي أعضاء الجمعية الوطنية وأعضاء مجلس الشيوخ . وكذلك الاشراف على صحة عمليات الاستفتاء الشعبي واعلان نتائجه . انظر في اختصاص المجلس الدستوري .

J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 925. et S.

Duverger : Le systeme politique francais 18e edit. 1985 p. 445 et S.

ولا جدال أن هؤلاء الأعضاء يكسبون المجلس الدستوري المكانة والهيبة اللازمة علاوة على الاستفادة من خبرتهم السياسية والدستورية .

هذا ولقد تولى الرئيس VINCET AURIOL عضوية المجلس منذ قيام المجلس باستثناء الفترة منذ عام ١٩٦٠ حتى ٦ نوفمبر ١٩٦٢ حيث رفض الاشتراك في جلسات المجلس ثم عاد اليه منذ هذا التاريخ الأخير حتى وفاته . كما تولى الرئيس COTY عضوية المجلس الدستوري حيث اشترك في جلسات المجلس بصفة منتظمة حتى وفاته عام ١٩٦٢ . أما الجنرال De Gaulle فانه رفض الاشتراك في جلسات المجلس منذ استقالته من رئاسة الجمهورية عام ١٩٦٩ حتى وفاته عام ١٩٧٠ . كما رفض الرئيس Giscard d'Estaing الاشتراك في المجلس معلنا احتفاظه بمكانه وحضور الجلسات اذا رأى أن أنظمة الجمهورية الفرنسية قد مست[١] .

ب - **أعضاء معينون** : عددهم تسعة أعضاء ويعينون على الوجه التالي :

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلاثة منهم . ويقوم رئيس الجمعية الوطنية (وهي أحد مجلسي السلطة التشريعية) بتعيين ثلاثة . ويختص رئيس مجلس الشيوخ (وهو المجلس الآخر للسلطة التشريعية) بتعيين الثلاثة الآخرين .

ويقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس المجلس الدستوري من بين أعضائه . ويكون لرأى رئيس المجلس الترجيح عندما تتعادل الآراء في مسالة معينة .

ومدة العضوية بالمجلس تسع سنوات غير قابلة للتجديد . ويجدد ثلث هؤلاء الأعضاء كل ثلاث سنوات . ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وتولى الوزارة أو عضوية البرلمان . وتحدد حالات عدم الجمع الأخرى بقانون أساسي .

ونظرا لمكانة أعضاء المجلس الدستوري وما يتوخى فيهم من قيمة علمية كبيرة ، فقد أطلق عليهم «التسعة العقلاء» .

---

(١) Duverger : Le systeme politique Francais. 18 e edit. 1985. p. 441.
J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 923 – 924.

ولما كان تكوين المجلس الدستوري يتم على نحو سياسي ، كما وأنه يختص بالنظر في مسائل البعض منها يتسم بصفة سياسية والبعض الآخر بطبيعة قضائية كالنظر في دستورية القوانين ، لذلك أطلق عليه البعض «القضاء السياسي»(١) .

٢ - اختصاص المجلس الدستوري بالنسبة لفحص دستورية القوانين :

يتعين أولا أن نقرر أنه لا ولاية للمجلس الدستوري على القوانين التي يقررها الشعب عن طريق الاستفتاء . ذلك أن قوانين الاستفتاء تخرج عن اختصاص المجلس الدستوري لأنها تعتبر في واقع الأمر «تعبيرا مباشرا عن إرادة الأمة» ، وهو ما قرره المجلس ذاته في قراره الصادر بتاريخ ٦ نوفمبر عام ١٩٦٢ . علاوة على أن تقرير الرقابة على مثل هذه القوانين يستلزم النص الصريح ، وهو ما لم يتحقق نظرا لسكوت الدستور في هذا المجال . كما وأن القانون الخاص بالمجلس الدستوري الصادر في ٧ نوفمبر عام ١٩٥٨ قد نص في مادته السابعة عشرة على اختصاص المجلس بنظر القوانين التي «يقررها البرلمان» دون النص على اختصاص المجلس بنظر القوانين محل الاستفتاء(٢) .

ويختص المجلس الدستوري بنظر دستورية القوانين التي يقررها البرلمان .

أنواع القوانين التي يقررها البرلمان :

نص دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ على نوعين من القوانين يقررها البرلمان ، لا على نوع واحد كما هو سائد في غالبية الدساتير.

فهناك القوانين الأساسية(٣) ، والقوانين البرلمانية العادية(٤) . والفرق بين القوانين الأساسية والقوانين البرلمانية العادية ، أن الأولى هي التي يعطيها الدستور هذا الوصف ويسبغ عليها هذه الصفة ، وإلا فهي قوانين برلمانية عادية . كما وأن القوانين الأساسية تخضع لاجراءات خاصة أكثر شدة من حيث مناقشتها والتصويت

---

(١) Duverger : Instituions politiques et droit constitutionnel. 8e edit. 1965. p. 638 .

(٢) Duverger : op. cit. 1965. p. 643 - 644.

(٣) Lois Organiques .

(٤) Lois parlementaires ordinaires .

عليها داخل البرلمان تختلف في أوضاعها عن الاجراءات العادية المقررة للقوانين البرلمانية العادية [1] . لذلك فانه طبقا للرأى الغالب في الفقه الفرنسي احتلت القوانين الأساسية درجة «تتوسط التشريعات الدستورية والقوانين البرلمانية العادية» [2] بأن أصبح لها قوة قانونية تأتي بعد الدستور وتعلو القوانين البرلمانية العادية .

على أني أرى خلاف ذلك ، فالقوانين التي يقررها البرلمان لها قوة واحدة . بمعنى أن القوانين البرلمانية العادية تتمتع بقوة مساوية للقوانين الأساسية ، والا كان على القوانين البرلمانية العادية أن توافق القوانين الأساسية إن كانت في درجة أدنى منها . وهو ما لم ينص عليه الدستور ولم يعلنه المجلس الدستوري .

مدى خضوع القوانين التي يقررها البرلمان لرقابة المجلس الدستوري :

يتعين القول أن رقابة المجلس الدستوري على القوانين التي يقررها البرلمان بنوعيها سالفي الذكر ، تكون قبل اصدار هذه القوانين لا بعد اصدارها . بمعنى أن رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين بنوعيها أي على القوانين الأساسية والبرلمانية العادية تتم بعد اقرار تلك القوانين من البرلمان وقبل اصدارها من رئيس الجمهورية .

على أن هناك فرقا بين نوعى القوانين التي يقررها البرلمان من ناحية مدى خضوعها لرقابة المجلس الدستوري .

ذلك أن عرض القوانين الأساسية على المجلس الدستوري من الأمور الوجوبية . حيث يتحتم عرض كل قانون أساسي بعد اقراره من البرلمان وقبل اصداره على المجلس الدستوري كي يقرر هل هو دستوري أم غير دستوري .

بينما يكون عرض القوانين البرلمانية العادية على المجلس الدستوري من الأمور الجوازية . حيث يتحقق هذا الأمر فقط بناء على طلب رئيس الجمهورية ، أو الوزير الأول أي رئيس الوزراء ، أو رئيس أي من المجلسين النيابيين (أي رئيس الجمعية

(١) انظر المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

(٢) Duverger : Le systeme politique Francais 18e edit. 1985. p. 375.

الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ)، أو بناء على طلب ستين عضوا من أعضاء أي من مجلسي البرلمان [1] أي بناء على طلب ستين عضوا من أعضاء الجمعية الوطنية أو هذا العدد من أعضاء مجلس الشيوخ.

هذا ويستحيل على غير المذكورين طلب عرض القوانين البرلمانية العادية على المجلس الدستوري ليفحص دستوريتها.

ولما كان عرض القوانين على المجلس الدستوري قبل الاصدار، فان العرض على هذا المجلس يوقف اصدار القانون، ويقطع مدة الاصدار المنصوص عليها في الدستور. ويتعين أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في القانون المعروض عليه في مدى شهر. وللحكومة أن تطلب في حالة الاستعجال قصر هذه المدة على ثمانية أيام.

فاذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية القانون المعروض عليه، استحال اصداره ووضعه بالتالي موضع التطبيق. ذلك أن قرارات المجلس نهائية وملزمة لجميع السلطات العامة بحيث لا يمكن الطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن [2].

ولما كانت الرقابة، على دستورية القوانين سابقة على الاصدار، فان أمرها ينتهي اذا ما تم اصدار القانون. بحيث يستحيل تقرير أمر هذه الرقابة بعد الاصدار وينجو القانون بذلك من أية منازعة في دستوريته [3].

وإذا كانت الرقابة السابقة على اصدار القوانين، وهو ما يقوم به المجلس الدستوري، تحقق عدم صدور القوانين المخالفة لأحكام الدستور. **فان رقابة هذا المجلس قد تتعرض مع ذلك للنقد.**

فقد يقال أن أسلوب تشكيل المجلس الدستوري يسيطر عليه الطابع السياسي. اذ قد يغلب رئيس الدولة أو رئيسي المجلسين النيابيين الناحية السياسية في أمر اختيار الأعضاء المعينين دون النظر الى الكفاية المتطلبة في هؤلاء الأعضاء.

---

(١) المادة ٦١ فقرة ٢ بعد اجراء التعديل الدستوري الصادر في ٢٩ اكتوبر عام ١٩٧٤.
(٢) المادتان ٦١، ٦٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
(٣) Vedel : Droit administratif. 3e edit. 1964. p. 165.
محسن خليل : القضاء الاداري اللبناني ١٩٨٢، ص ٢٩ - ٣٠.

على أن الفقه قد قرر أن تعيين التسعة العقلاء كان يمتاز دائما باختيار المع الأشخاص كفاية وعلما وأقدرهم ثقافة وخبرة . فلقد جلس بالمجلس وما يزال يحفل بكبار القانونيين وبغيرهم الذين يمتازون بالنزاهة والاستقلال والحيدة في دراسة المسائل المعروضة (١) . الأمر الذي يؤدي الى القول بأن مبدأ حسن الاختيار هو المسيطر دائما على المجلس الدستوري .

كما وأن اسلوب الرقابة قد تعرض أيضا للنقد . ذلك أن اقتصار الطعن في دستورية القوانين على رئيس الجمهورية وعلى رئيس الوزراء وعلى رئيسي المجلسين النيابيين أو بناء على طلب ستين عضوا من أعضاء أي من مجلسي البرلمان ، قد يؤدي الى افلات بعض مشروعات القوانين غير الدستورية من رقابة المجلس . وهو ذات الأمر الذي قد يتحقق بالنسبة لتحريم الطعن أمام المجلس في قوانين الاستفتاء . لذا كان يتحتم اعطاء الأفراد حق الطعن في دستورية القوانين التي قد تنال من الحرية وألا يحرم الفرد من الطعن فيها (٢) .

المبحث الثاني
الرقابة بواسطة هيئة قضائية

قد يعهد بمراقبة دستورية القوانين الى هيئة قضائية . بمعنى أن يتولى القضاء فحص القوانين ليتحقق من مطابقة أحكامها للدستور .

ويلاحظ أن الرقابة بواسطة القضاء رقابة لاحقة بعد اصدار ونشر القانون أي بعد العمل بالقانون ، وليست رقابة سابقة على اصدار القانون والعمل به كما هو الحال بالنسبة للرقابة بواسطة الهيئة السياسية .

الا أن رقابة دستورية القوانين بواسطة القضاء قد عارضه جانب من الفقه

(١) J. Gicquel et A. Hauriou : op. cit. 1985. p. 923.

(٢) Burdeau : Manuel de droit constitutionnel et Institutions politiques. 20e. edit. 1984. p. 123.

الفرنسي بأن أنكر على المحاكم القضائية الحق في ذلك مستندا الى أسباب عدة :

أ - عارض البعض حق المحاكم في فحص دستورية القوانين على اعتبار أن هذا الأمر فيه مخالفة لمبدأ سيادة الأمة .

واستندوا في تبرير هذا الرأى على أن البرلمان هو الذي يباشر السيادة نيابة عن الأمة ، ومن مقتضى السيادة ألا تخضع للرقابة . الأمر الذي يوجب ألا يراقب أعمال البرلمان أحد غير ضمير أعضائه ، ما دام أنه هو الذي يباشر السيادة نيابة عن الأمة . وهكذا فان اعطاء القضاء حق مراقبة أعمال البرلمان التشريعية للتحقق من دستوريتها إنما يتضمن اعتداء على سيادة الأمة .

ب - ذكر المعارضون أن مبدأ فصل السلطات يملي باستقلال كل سلطة من سلطات الدولة عن الأخرى ، فالسلطة التشريعية مستقلة عن السلطة القضائية .

فاذا ما أبحنا للمحاكم الحق في فحص دستورية القوانين ، فكأننا نكون بذلك قد أعطينا هذه المحاكم الحق في التدخل في أعمال السلطة التشريعية مما يعمل على اهدار مبدأ فصل السلطات ذاته .

جـ - كما وأن اعطاء المحاكم حق فحص دستورية القوانين فيه خروج عن حدود وظيفة القاضي . فاختصاص القاضي يقتصر على تطبيق القانون وتفسيره في الدعاوي المرفوعة أمامه لا الحكم على القوانين بأنها مطابقة أو غير مطابقة للدستور . وعلى ذلك فان اعطاء القضاء الحق في الرقابة على القوانين انما يتعارض في حقيقة الأمر مع طبيعة عمل القاضي الذي يقتصر على مجرد تطبيق القانون وتفسيره لا الحكم عليه .

الا أن جميع الحجج السابقة يمكن تفنيدها بما يلي :

أ - حق المحاكم في فحص دستورية القوانين لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ، ولا يعتبر اعتداء على هذه السيادة . فالسيادة للأمة ذاتها وليست للبرلمان .

وحينما يقوم القضاء بممارسة رقابته على القوانين فانه يقوم بذلك لضمان احترام

إرادة الأمة الممثلة في الدستور. فكأن رقابة دستورية القوانين بواسطة المحاكم انما تكفل في حقيقة الأمر احترام إرادة الأمة وسيادتها لا الاعتداء على هذه السيادة.

ب - تقرير حق المحاكم في فحص دستورية القوانين لا يتعارض ومبدأ فصل السلطات. لأن هذا المبدأ الأخير لا يدل في معناه على ضرورة استقلال كل سلطة عن الأخرى تمام الاستقلال. وانما يدل على فصل كل سلطة عن الأخرى مع اقامة نوع من التعاون، الأمر الذي لا يتعارض وفحص المحاكم لدستورية القوانين.

جـ - أما القول بأن اعطاء المحاكم فحص دستورية القوانين فيه خروج عن حدود وظيفة القاضي، فهو قول يتنافى وفهم الطبيعة الحقيقية لعمل القاضي ووظيفته. حقيقة أن وظيفة القاضي تكمن في تطبيق القانون، ولكن أي قانون؟ القانون قد يتمثل في الدستور على اعتبار انه القانون الأعلى للبلاد، وقد يتمثل في القوانين العادية التي يقررها البرلمان. فحينما يرى القاضي تعارض قانون عادي مع القانون الأعلى أي الدستور فانه يعمل على تطبيق القانون الأعلى واستبعاد القانون الأدنى. أي يعمل على تطبيق أحكام الدستور لا القانون العادي. فكأن القاضي يعمل على تطبيق أعلى القوانين في الدولة، مما يتضح معه أنه يمارس وظيفته الأساسية ألا وهي تطبيق القانون.

وبذلك يتضح أن فحص دستورية القوانين لا يتعارض مع طبيعة عمل القاضي ووظيفته بل يدخل في صميم اختصاصه، ما دام أنه يعمل على تطبيق القانون الأعلى للبلاد.

والحقيقة أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي أفضل طرق الرقابة، نظرا لما يتسم به القضاء عامة من الاستقلال في أداء أعماله وبعده عن النزوات والأهواء، الأمر الذي يحقق أفضل طرق الرقابة على دستورية القوانين.

طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين :

تتحقق رقابة القضاء على دستورية القوانين اما عن طريق الرقابة بواسطة

الدعوى الأصلية[1] . أو عن طريق الرقابة بواسطة الدفع الفرعي[2] . أو بطريق الجمع بين الطريقين سالفي الذكر .

أولا ـ الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية :

— تتحقق هذه الطريقة برفع دعوى أصلية للطعن في قانون أمام محكمة خاصة واحدة تسمى عادة المحكمة الدستورية العليا أو المحكمة العليا طبقا للتسمية التي يعتنقها كل دستور يأخذ بهذه الطريقة . ومن ثم يمتنع على المحاكم القضائية الأخرى فحص دستورية القوانين .

— يطلب من المحكمة الغاء القانون المخالف للدستور . فاذا ثبت للقاضي عدم دستورية القانون أي مخالفة القانون المطعون فيه لأحكام الدستور ، حكم بالغاء هذا القانون . وبذلك يتحقق اعدام القانون من الوجود .

— يكون لحكم الغاء القانون حجية مطلقة يحتج بها على الكافة . وبهذا تؤدى هذه الطريقة الى حل مشكلة القانون المخالف للدستور حلا نهائيا حاسما . اذ أن الحكم بالغاء هذا القانون فيه اعدام لوجوده والتخلص منه بشكل نهائي . الأمر الذي سيحول دون اثارة مشكلة دستوريته مرة أخرى نظرا لالغائه .

ثانيا ـ الرقابة عن طريق الدفع الفرعي :

ـ يتقرر هنا لجميع المحاكم القضائية على اختلاف درجاتها حق الرقابة على دستورية القوانين .

ـ تثار هنا دستورية القانون بمناسبة قضية معروضة على المحكمة يراد منها مثلا تطبيق قانون من القوانين على أحد الأفراد . بحيث لا يطعن أصلا في القانون بهدف الغائه .

ـ يدفع الفرد بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه في الدعوى المنظورة . فيقوم

---

(١) Par voie d'action

(٢) Par voie d'exception

القاضي ببحث القانون ليتحقق من اتفاقه مع الدستور أو مخالفته له . فاذا ما استبان له دستورية القانون أي موافقته لأحكام الدستور عمل على تطبيقه في الدعوى المطروحة أمامه . أما اذا تحقق من عدم دستوريته بأن ثبت له مخالفته للدستور فانه يمتنع عن تطبيقه في القضية المطروحة أمامه .

فالمحكمة هنا لا تقضي بالغاء القانون المخالف للدستور بل تقضي فقط باستبعاد القانون في الدعوى المطروحة أمامها بالذات .

وتمتنع بالتالي عن تطبيقه في هذه الدعوى فقط .

— يكون لحكم عدم الدستورية هنا حجية نسبية قاصرة على أطراف الدعوى فقط .

أهم وجوه التفرقة بين الطريقتين :

(أ) تتحقق رقابة دستورية القوانين في الطريقة الأولى (طريق الدعوى الأصلية) عن طريق الطعن الأصلي في القانون بأن يكون موضوع الدعوى الأصلي الطعن في القانون ومهاجمته لمخالفته الدستور . أما الطريقة الثانية فلا يثار فيها الطعن في القانون الا بمناسبة دعوى مطروحة أمام القضاء يراد تطبيق أحد القوانين فيها . وهنا يطعن الفرد بعدم تطبيق هذا القانون في الدعوى المنظورة لمخالفته الدستور . فكأن الطعن هنا لا يكون عن طريق الهجوم على القانون كما هو في الحالة الأولى ، بل عن طريق الدفاع بعدم تطبيق القانون .

(ب) تقضي المحكمة في الطريقة الأولى بالغاء القانون واعدامه من الوجود تماما اذا ما تحققت من عدم دستوريته . أما في الطريقة الثانية فانها تقضي بعدم تطبيق القانون في الدعوى المطروحة أمامها فقط . أي أن القانون في الطريقة الثانية يظل قائما باقيا ، بحيث يصح لمحكمة أخرى أن تطبقه اذا لم تشاطر المحكمة السابقة رأيها أي اذا ما رأت عدم مخالفته للدستور .

(جـ) يختص بالنظر في رقابة دستورية القوانين في الطريقة الأولى محكمة واحدة في الدولة . أما في الطريقة الثانية فان هذا الاختصاص يكون لجميع المحاكم على اختلاف درجاتها .

(و) يكون لحكم الغاء القانون في الدعوى الأصلية حجية مطلقة يحتج بها على الكافة .

بينما يكون لحكم عدم الدستورية في الدفع الفرعي حجية نسبية قاصرة على أطراف الدعوى فقط .

ثالثا : الجمع بين طريق الدعوى الأصلية وطريق الدفع الفرعي :

رأينا كيف تتحقق الرقابة القضائية لدستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية ، وكذلك عن طريق الدفع الفرعي .

غير أن بعض الدساتير قد عملت على الجمع بين هذين الطريقين والمزج بينهما عند بحث القضاء دستورية القوانين .

وتطبيقا لطريق الجمع أو المزج بين أسلوب الدعوى الأصلية وأسلوب الدفع الفرعي ، فانه يمكن أثناء نظر دعوى قضائية يراد فيها تطبيق قانون معين أن يدفع أحد أفراد الدعوى بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه في هذه الدعوى . ويكون هذا الدفع أمام ذات المحكمة التي تنظر الدعوى .

هنا لا تتعرض المحكمة للفصل في هذا الدفع ، بل توقف نظر الدعوى ، ويحال الطعن بعدم دستورية القانون الى محكمة أخرى ينص عليها الدستور تختص بالفصل في دستورية القوانين . ويكون للحكم الصادر من هذه المحكمة حجية مطلقة تجاه الكافة . الأمر الذي يملي ضرورة نشر أحكام هذه المحكمة بذات الأسلوب الذى تنشر به القوانين العادية .

ولقد قرر الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٨ أسلوب الجمع بين الدعوى الأصلية والدفع الفرعي [١] وأخذت مصر كذلك بهذا الاسلوب بمقتضى القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الخاص بانشاء المحكمة العليا ، ثم بمقتضى دستور ١٩٧١ الذي نص صراحة على انشاء المحكمة الدستورية العليا . والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الخاص بهذه المحكمة .

(١) السيد على الباز : الرقابة على دستورية القوانين في مصر ، رسالة دكتوراه ١٩٧٨ ، ص ٢٢٨ وما بعدها .

الجمع بين طريق الدعوى الأصلية وطريق الدفع الفرعي في مصر :

نصت المادة ١٧٥ من الدستور الحالي لسنة ١٩٧١ على أن «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح» . وهي «هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها» (١) .

وتنفـرد المحكمـة الدستورية العليا وحدها دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، فهي صاحبة الاختصاص دون سائر المحاكم الأخرى في هذا الأمر .

ويمكن الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا بأحد الأساليب التالية :ـ

الأسلوب الأول :

يتحقق هذا الأسلوب بوجـود دعـوى أمام احدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي ، ويدفع أحد الخصوم بعدم دستورية القانون أو اللائحة المراد تطبيقه في هذه الدعوى . فاذا رأت المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي أن الدفع جدى ، فانها تؤجل نظر الدعوى المنظورة أمامها وتحدد لمن أثار الدفع بعدم الدستورية ميعادا ليقيم دعوى الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا بحيث لا يتجاوز هذا الميعاد ثلاثة أشهر . فاذا انقضى الميعاد ولم يتم رفع دعوى الدستورية ، يعتبر الدفع كأن لم يكن (٢)

ويلاحظ أن المحكمة الأولى هي التي تقدر جدية الدفع بعدم الدستورية من عدمه . كما وأن ميعاد رفع دعوى الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا من النظام العام . فاذا انقضى هذا المعياد يتعين على هذه المحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول دعوى الدستورية حتى ولو لم يدفع بذلك أحد أطراف الدعوى .

(١) المادة ١٧٤ من دستور ١٩٧١ وكذلك المادة الاولى من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالمحكمة الدستورية العليا .
(٢) المادة ٢٩ فقرة ب من قانون المحكمة الدتسورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ .

كما يلاحظ أن هذا الأسلوب منوط بدفع بعدم الدستورية يبدى بمناسبة دعوى مطروحة أمام احدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي . ومن ثم فلا يجوز للأفراد الالتجاء مباشرة الى المحكمة الدستورية العليا دون دعوى منظورة أمام احدى الجهات سالفة الذكر.

الأسلـوب الثانـي :

تنص المادة ٢٩ فقرة أ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه «اذا تراءى لاحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر احدى الدعاوي عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم الى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية» .

وبذلك تتم الاحالة الى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية القانون أو اللائحة من محكمة الموضوع ذاتها أو من الهيئة ذات الاختصاص القضائي وليس بناء على دفع من أحد خصوم الدعوى المنظورة كما هو الحال بالنسبه للأسلوب الأول .

وفائدة الأسلوب الثاني أن الخصوم قد لا يفطنون الى مسألة عدم الدستورية في الدعوى المنظورة ، فتقوم المحكمة هنا من تلقاء نفسها بايقاف الفصل في هذه الدعوى واحالة الأوراق الى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية القانون أو اللائحة .

الأسلـوب الثالـث :

نصت المادة ٢٧ من قانون المحكمة الدستورية العليا بأنه يجوز للمحكمة «أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد اتباع الاجراءات المقررة لتحضير الدعاوي الدستورية» .

ومن ثم فان هذا الأسلوب يتحقق بمناسبة مباشرة المحكمة الدستورية العليا احدى اختصاصاتها المخولة لها . ويستبين لهذه المحكمة وهي بصدد مباشرة هذا الاختصاص أن هناك قانونا أو لائحة يتصل بالمسألة التي تنظرها غير دستوري ، هنا تقضي المحكمة من تلقاء نفسها بعدم الدستورية دون أن يطلب منها ذلك . فمثلا تختص المحكمة الدستورية العليا بتفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية . فاذا استبان للمحكمة وهي بصدد مباشرة اختصاصها بالتفسير أن التشريع محل التفسير يخالف الدستور ، يكون لها أن تقضي بعدم الدستورية من تلقاء نفسها .

هذا مع ملاحظة أن هذا الأسلوب لا يعطي للمحكمة الدستورية العليا سلطة عامة لمراجعة القوانين واللوائح كافة ، اذ يتعين أن تكون المحكمة بصدد مباشرة احدى اختصاصاتها المقررة ويظهر لها أثناء ذلك عدم دستورية التشريع موضع الاختصاص . ومن ثم فلا يجوز للمحكمة أن تتعرض لدستورية تشريع لا يتصل بالموضوع الذي تنظره بمقتضى اختصاصها .

طبيعة اختصاص المحكمة الدستورية العليا في نظر دستورية القوانين واللوائح :

يتضح من اختصاص المحكمة الدستورية العليا ، أنه قد أخذ بطريق الجمع بين الدعوى الأصلية والدفع الفرعي أي بالمزج بينهما عند بحث الدستورية .

فلقد ظهرت صورة الدعوى الأصلية عند تقرير أن هناك محكمة واحدة في الدولة تختص بالنظر في دستورية القوانين اللوائح هي المحكمة الدستورية العليا بحيث يمتنع عن باقي المحاكم الأخرى نظر أمر الدستورية .

كما ظهرت صورة الدعوى الأصلية بالنسبة لحجية أحكام المحكمة الدستورية العليا ، فهي حجية مطلقة ملزمة لجميع سلطات الدولة والكافة . وتنشر هذه الأحكام في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدورها . ويترتب على الحكم الصادر بعدم الدستورية عدم جواز تطبيق نص القانون أو اللائحة غير

الدستوري من اليوم التالي لنشر الحكم[١] . وأحكام المحكمة الدستورية العليا نهائية وغير قابلة للطعن بالطرق المقررة قانونا[٢] .

الا أن أسلوب اختصاص المحكمة الدستورية العليا قد اختلف عن طريق الـدعوى الأصلية بأنه لا يمكن الالتجاء مباشرة الى تلك المحكمة بالطعن بعدم الدستورية . كما وأن هذه المحكمة لا تقضي بالغاء القانون أو اللائحة غير الدستوري بل تقضي بعدم الدستورية على الوجه سالف الذكر .

ومن ناحية أخرى ، فلقد ظهرت صورة الدفع الفرعي عند تقرير أن مسألة الدستورية انما تثار بمناسبة دعوى منظورة أمام احدى المحاكم حيث تقدر المحكمة جدية الدفع بعدم الدستورية ثم ينعقد اختصاص المحكمة الدستورية العليا اذا رأت المحكمة الأولى الجدية في هذا الدفع .

---

(١) المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا .
(٢) المادة ٤٨ من القانون سابق الذكر .

المبحـــث الثالـــث

الرقابة على دستورية القوانين في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة

قرر الدستور أن رقابة دستورية القوانين تختص بنظرها محكمة واحدة هي المحكمة الاتحادية العليا . كما أن الرقابة على دستورية القوانين رقابة قضائية ، ذلك أن المادة ٩٦ من الدستور قد قررت أن «تشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدد من القضاة لا يزيدون جميعا على خمسة يعينون بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه»(١) .

واذا كانت الرقابة على دستورية القوانين تقوم بها محكمة قضائية مشكلة من العنصر القضائي وحده ، فان هذه الرقابة هي رقابة لاحقة على اصدار القوانين ،

(١) تنص المادة ٣ من القانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا على أن «تشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وأربعة قضاة ويشار الى رئيسها في هذا القانون برئيس المحكمة . ويجوز أن يعين بالمحكمة الاتحادية العليا قضاة مناوبون لا يزيد عددهم على ثلاثة لتكملة نصاب المحكمة عند الاقتضاء» .

ولقد قررت المادة ٤ من القانون المذكور الشروط التي يتعين توافرها فيمن يولى القضاء بالمحكمة الاتحادية العليا وهي : « ١ ـ أن يكون من مواطني دولة الامارات العربية المتحدة ، وكامل الأهلية المدنية ٢ ـ الا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية ٣ ـ أن يكون حاصلا على اجازة في الشريعة الاسلامية والقانون من احدى الجامعات أو المعاهد المعترف بها ٤ ـ أن يكون قد سبق له العمل مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة في الاعمال القضائية أو القانونية باحدى المحاكم أو ما يقابلها من وظائف النيابة أو دوائر الفتوى والتشريع أو قضايا الحكومة أو في تدريس القانون أو الشريعة الاسلامية في الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها أو في المحاماة أو في غير ذلك من الأعمال القانونية التي تعتبر نظيرا للعمل في القضاء . ٥ ـ ان يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولم يسبق الحكم عليه من احدى المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد اليه اعتباره» على أن المادة ٥ من القانون المذكور قد قررت أنه استثناء من أحكام البند الأول من المادة الرابعة يجوز أن يعين من بين رعايا الدول العربية من استكملوا باقي الشروط الواردة بها . كما نصت المادة السادسة من القانون على أن تقصر المدة المحددة في البند الرابع من المادة (٤) الى النصف كما يخفض السن الى ثلاثين سنة بالنسبة لمواطني الاتحاد . ويسري حكم تخفيض المدة والسن خلال السبع السنوات الأولى من تاريخ نفاذ القانون .

لا رقابة سابقة على الاصدار ، كما هو الحال في الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية .

١ - أحوال الطعن في دستورية القوانين :

من يملك الطعن في دستورية القوانين ؟ أجاب على ذلك البند الأول والثاني والثالث من المادة ٩٩ من الدستور ، حيث تقرر أن من يملك ذلك جهات ثلاث :-

— الامارات : وذلك اذا رأت إحدى الامارات أو أكثر الطعن في دستورية قانون اتحادي .

— السلطات الاتحادية : وذلك اذا رأت إحدى السلطات الاتحادية أن تطعن في دستورية تشريع صادر عن إحدى الامارات لمخالفته دستور الاتحاد أو القوانين الاتحادية .

— المحاكم : وذلك اذا أحالت أية محكمة من محاكم البلاد أثناء نظر دعوى أمامها الى المحكمة الاتحادية العليا طلب دستورية القانون المطلوب تطبيقه في هذه الدعوى . وتلتزم المحكمة المذكورة بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر في هذا الصدد .

٢ - طريق الطعن في دستورية القوانين :

ما هو طريق الطعن في دستورية القوانين أمام المحكمة الاتحادية العليا ؟ هل هو طريق الدعوى الأصلية ؟ أم طريق الدفع الفرعي ؟ أم الجمع بين هذين الطريقين ؟

إن المفهوم من المادتين ٩٩ ، ١٠١ من الدستور أن المحكمة الاتحادية العليا لا تقضي بالغاء القانون المخالف للدستور «وانما تعلن عدم دستوريته وتمتنع عن تطبيقه في الدعوى المنظورة ، كما تلتزم بهذا الامتناع المحكمة التي تكون قد أحالت المسألة الدستورية الى المحكمة الاتحادية العليا»[١] . هذا بالنسبة لطعن إحدى المحاكم أثناء نظر دعوى أمامها . وهو ما يتضح منه أن طريق الدفع الفرعي هو المقرر في هذا الخصوص .

---

(١) كمال أبو المجد : المرجع سالف الذكر ص ٧٨ .

كما وأن طريق الدفع الفرعي هو المقرر كذلك بالنسبة لطعن الامارات والسلطات الاتحادية ، حيث أن اعلان عدم الدستورية لا يؤدي الى الغاء القانون غير الدستوري . بل يتعين «على السلطة المعنية في الاتحاد أو في الامارات بحسب الأحوال ، المبادرة الى اتخاذ ما يلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية أو لتصحيحها» . (المادة ١٠١ من الدستور) رغم أن الطعن في القانون بعدم الدستورية يتم مباشرة في هاتين الحالتين دون وجود دعوى قضائية منظورة أمام المحاكم .

ويلاحظ أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا يشمل الرقابة على دستورية القوانين وكذلك دستورية اللوائح .

٣ - تفسير الدستور :

يقصد بتفسير أحكام الدستور «تجلية ما يكون قد ران على النص المطلوب استيضاحه من غموض أو لبس بغية رفع هذا اللبس وايضاح ذلك الغموض توصلا الى تحديد مراد الدستور ضمانا لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره» [1]

والتفسير نوعـــــان :-

— **التفسير المجرد الموضوعي** : بأن يطلب الى الجهة المختصة أن تفسر النص التشريعي ، ويتم ذلك بطلب أصلي الى تلك الجهة . ويكون لهذا التفسير قوة الالزام المقررة للتشريع ، ويعتبر أنه صادر مع التشريع المفسر له وساريا من تاريخ صدور هذا التشريع .

— **التفسير القضائي** : وهو حق أصيل للسلطة القضائية تباشره المحاكم على اختلاف درجاتها .

ويتم التفسير القضائي بمناسبة منازعة مطروحة أمام القضاء . فيكون للمحكمة في خصوصية الدعوى التي تنظرها أن تفسر التشريع حتى يمكن الفصل في هذه الدعوى . وتخضع أحكام المحاكم بالنسبة للتفسير لمراجعة المحاكم الأعلى منها درجة طبقا لما يقرره القانون في هذا الخصوص .

---

(١) طلب التفسير رقم واحد للسنة القضائية الاولى . صدر الحكم من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٩ من نوفمبر ١٩٧٤ .

وبالنسبة لتفسير الدستور في دولة الامارات العربية المتحدة يتعين كذلك أن نفرق بين التفسير المجرد الموضوعي والتفسير القضائي :

أ - **بالنسبة لتفسير الدستور من الناحية المجردة الموضوعية** : أقرت المادة ٩٩ من الدستور المؤقت في البند الرابع هذا الأمر حيث أعطت المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير الدستور بناء على طلب سلطات الاتحاد أو حكومة احدى الامارات . ولقد توسعت المحكمة الاتحادية العليا في تحديد مدلول الجهة التي يحق لها طلب التفسير إذ قررت أن هذا الطلب ينعقد لمجلس وزراء الاتحاد بوصفه سلطة اتحادية . «وينسحب ذلك أيضا الى الوزير ومن حقه ممارسته اذا صادف وهو يباشر شئون وزارته غموضا في حكم من أحكام الدستور لاستجلاء ذلك الغموض حتى يستطيع أن يمضي في عمله على نهج واضح سليم مطمئنا الى احكام الصلة بين تصريف أعمال وزارته وبين نصوص الدستور وتطبيقها على وجه سديد ، ولمجلس الوزراء أن ينظم مباشرة هذا الحق اذا شاء وفقا لمقتضيات الصالح العام» (١)

وأحكام المحكمة الاتحادية العليا الخاصة بتفسير الدستور ملزمة للكافة (٢) أي تتمتع بحجية مطلقة ، ونهائية أي غير قابلة للطعن أمام أية جهة أخرى .

ب - أما بالنسبة للتفسير القضائي للدستور : فهو أمر مقرر للمحكمة الاتحادية العليا عند نظر دعاوى دستورية القوانين حيث يكون للمحكمة طبقا للقاعدة العامة تفسير النص الدستوري بالنسبة للدعوى التي تنظرها المحكمة .

٤ - **تفسير القانـــون** : يخرج تفسير القانون من الناحية المجردة الموضوعية عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وعن باقي المحاكم الأخرى .

أما بالنسبة للتفسير القضائي للقانون فهو أمر مقرر لمختلف المحاكم على اختلاف درجاتها طبقا للقاعدة العامة التي تقرر للمحكمة سلطة تفسير القانون في المنازعة المطروحة أمامها . ويكون للمحكمة الاتحادية العليا سلطة تفسير القانون

---

(١) طلب التفسير رقم واحد للسنة القضائية الأولى سالف الذكر .
(٢) المادة ٩٩ من الدستور المؤقت البند الرابع .

المطعون في دستوريته توصلا الى البت في أمر ذلك . هذا ولقد قررت المحكمة الاتحادية العليا القواعد السابقة بالنسبة لتفسير القانون حيث أعلنت أن اختصاصها لا يمتد الى التفسير المجرد للقانون أي «الى تفسير نصوص القوانين التي لا تواجهها المحكمة» . ولها اختصاص التفسير القضائي للقانون «عن طريق البحث في دستوريتها طبقا للأوضاع المرسومة في الدستور»[1]

(١) طلب التفسير رقم واحد للسنة القضائية الاولى سالف الذكر .


خاتمـــة

— أولا —

— كان من الـواجب قبـل التعـرض للنظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ، أن نبين المدلول العام للقانون الدستوري وللنظام الدستوري ، حتى يتضح النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة .

لذلك تعرضنا للمعايير المختلفة لتعريف القانون الدستوري : المعيار الأكاديمي الذي يرجع هذا التعريف الى البرامج المقررة في تدريس القانون الدستوري بكليات الحقوق ، الأساس اللغوي لكلمة دستور ، المعيار الشكلي الذي يعني فقط بكتاب الدستور ، المعيار الموضوعي الذي ينظر الى ما هو دستوري من حيث الجوهر سواء كان ذلك في كتاب الدستور أو خارجه . وانتهينا الى تعريف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد القانونية الخاصة بتنظيم ونشاط السلطة السياسية وحرية الفرد في الدولة . فهو أداة توفيق بين السلطة والحرية بحيث يتحقق التوازن والتعايش بين الاثنين دون تجاوز لاحداها على الأخرى وذلك من أجل الصالح العام . فالحرية لا تزدهر الا اذا قامت السلطة برعايتها والدفاع عنها . والسلطة يجب أن تباشرها الهيئات الحاكمة في حدود لا يجوز تجاوزها . وهو ما يقوم به القانون الدستوري الذي يصون الحرية ويمنع السلطة من التجاوز .

— وبعد تحديد مدلول القانون الدستوري تساءلنا ما اذا كان هناك خلاف بين هذا المدلول ومعنى النظم السياسية . ورأينا أنه اذا كان القانون الدستوري يعنى بالقواعد الخاصة بنظام الحكم في الدولة ، فان النظم السياسية تعنى علاوة على ذلك بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الواقعية السائدة التي تعمل على التأثير في سير هذه القواعد . على أني قد رأيت أنه لا يجب المغالاة أو الاسراف فى مدى اختـلاف النـظم السياسية عن القـانـون الدستوري : ذلك أن القواعد والأحكام الدستورية لنظام الحكم في الدولة ليست مجرد قواعد نظرية صماء تبعد عن الواقع العمـلي في صوره الاقتصـادية والاجتـماعية والسياسية بل هي تصـوير لهذا الواقع ومقوماته ، والا تعارض القانون مع الواقع ، الأمر الذي يؤدي الى الاطاحة بالقواعد والأحكام الدستورية كلية عن طريق الثورة أو الانقلاب .

— وكان لزاما علينا بعد أن تعرضنا لمدلول القانون الدستوري أن نوضح مصادره التي تظهـر في : كتاب الدستور أي الدستور المدون حيث يظهر أهميته في الدول ذات

الدساتير المدونة ، وهو ما يسود حاليا في غالبية الدول ، والعرف الدستوري حيث يظهر أهميته خاصة في الدول التي تأخذ بنظام الدستور العرفي غير المدون وهو ما يسود في قلة من الدول في الوقت الحالي ، أما القضاء فانه لا يعتبر مصدرا رسميا للقانون الدستوري في الدول ذات الثقافة القانونية اللاتينية بينما يعتبر كذلك في الدول ذات الثقافة الانجلو سكسونية التي تأخذ بنظام السوابق القضائية .

— ولما كان الدستور المدون أهم مصادر القانون الدستوري ، فاننا قد تعرضنا لمدلوله حيث تطابق تعريف الدستور من الناحية الشكلية مع تعريف القانون الدستوري طبقا للمعيار الشكلي . كما تطابق تعريف الدستور من الناحية الموضوعية مع تعريف القانون الدستوري تبعا للمعيار الموضوعي ، وإن كان الأول أضيق نطاقا من الثاني . ذلك أن الدستور ينصرف الى دولة بالذات بينما يواجه القانون الدستوري مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم على وجه العموم دون حصر أو تحديد .

ويتصف الدستور بمبدأ العلو حيث يقف على أعلى مدارج القواعد القانونية أي على أعلى درجات السلم الشريعي ، الأمر الذي يتعين معه الالتزام بالدستور والتقيد به سواء من الأفراد العاديين أو من جميع سلطات الدولة .

— واذا كان الدستور هو أعلى القوانين في الدولة فانه يتعين أن نتساءل ما درجة اعلانات الحقوق بين درجات السلم التشريعي ؟ أنكر البعض القيمة القانونية الملزمة لاعلانات الحقوق ، فهي في نظرهم مجرد عرض واعلان لمبادىء مذهبية فلسفية . بينما قرر البعض الآخر قيمتها الملزمة وأعطى لها قوة تعلو الدستور . ورأى جانب من الفقه أن قوة اعلانات الحقوق تعادل الدستور ، فهما متساويان في الدرجة والقوة . على أن الرأى الذي قمنا بترجيحه أن اعلانات الحقوق تحتوي على نوعين من الأحكام : أحكام وضعية أي نصوص قانونيه محدده ملزمة بذاتها وقابلة للتطبيق الفوري ، قواعد توجيهية أو منهجية أي مجرد أصول علمية فلسفية غير محددة النصوص ومن ثم تتجرد من صفة الالزام الفوري الحال وتنتظر تدخل المشرع حتى تتحول الى نصوص تشريعية يمكن تطبيقها . ورأينا أن القيمة القانونية لمقدمة الدستور

هي ذاتها بالنسبة لاعلانات الحقوق حيث يتعين الرجوع الى التفرقة بين الأحكام الوضعية والقواعد التوجيهية السابق ذكرها .

— وإذا كان العرف الدستوري يعتبر كذلك من مصادر القانون الدستوري ، فاننا قد فرقنا بين العرف الدستوري الذي قد يظهر في الدول ذات الدساتير المدونة ، والدستور العرفي أي الدستور غير المدون . ثم تعرضنا لتعريف العرف الدستوري وعناصره وصوره وقوته الملزمة . سواء العرف المفسر الذي يكون له ذات قيمة وقوة الدستور ، أو العرف المكمل الذي أعطى له البعض قوة الدستور بينما أعطاه البعض الآخر قوة التشريعات العادية فقط ، وأخيرا العرف المعدل الذي يهدف الى تعديل أحكام الدستور بالاضافة أو الحذف . ورأينا أن البعض قد أنكر وجود مثل هذا العرف ذلك أن تعديل أحكام الدستور له طرقه واجراءاته القانونية الخاصة التي ينص عليها الدستور . بينما يرى البعض الآخر وجود العرف المعدل لأنه يعبر عن إرادة الأمة وضميرها علاوة على ما أثبته الواقع الفعلي العملي من تعديل العرف للدستور . وقرر البعض أن قوة العرف المعدل تعادل وتوازي قوة القوانين العادية فقط . بينما قمنا بتقرير القوة المعادلة لهذا العرف للدستور ذاته والا استحال عليه تعديل النصوص الدستورية ، ذلك أنه لا يمكن للقاعدة القانونية الأدنى أن تعدل القاعدة القانونية التي تعلوها .

— وإذا كنا قد انتهينا من مدلول القانون الدستوري على الوجه السابق بيانه ، فانه يتعين أن نوضح ماهية النظام الدستوري . وإذ قررنا أن لكل دولة دستور أي قواعد تتعلق بنظام الحكم مهما كان طبيعة هذا النظام أو الفلسفة السياسية التي تدين بها الدولة ، فاننا قد عملنا على التفرقة بين وجود الدستور والدولة الدستورية التي هي عبارة عن السلطة المقيدة لصالح الحرية الفردية . فهي الديمقراطية الدستورية حيث تسود السلطة المقيدة لا السلطة المطلقة ، أي تلك الدولة التي يسود فيها السلطة والحرية على نحو متوازن . ومن ثم فان الدولة الدستورية هي دولة ذات نظام دستوري أي ذات نظام ديمقراطي حر .

وإذا اتضح عدم الترادف بين وجود الدستور والنظام الدستوري إذ لكل دولة

دستور بينما قد لا يسود في تلك الدولة النظام الديمقراطي الحر . وجدنا أنه يتعين بعد تعريف النظام الدستوري أن نحدد الشروط الواجب توافرها في هذا النظام حتى نكون أمام دولة ذات نظام دستوري .

أول هذه الشروط وجود حكومة قانونية أي حكومة تخضع لحكم القانون بأن تتقيد السلطات العامة في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية بالقانون علاوة على الأفراد العاديين . ومن ثم رأينا أن الحكومة الاستبدادية أو الحكومة البوليسية حيث لا تخضع فيها السلطة الحاكمة لحكم القانون لا يتحقق معها وجود النظام الدستوري ولا نكون بالتالي أمام دولة دستورية . وهو ذات الوضع بالنسبة للحكومة الفعلية أو الواقعية التي يتم تشكيلها وتباشر اختصاصها على خلاف ما يقضي به الدستور وأحكامه .

ثاني شروط النظام الدستوري وجود حكومة مقيدة أي تعمل على توزيع السلطة على هيئات متعددة تبعا لوظائف الدولة . بمعنى وجود حكومة تقوم على مبدأ فصل السلطات الذي يملي توزيع السلطة على هيئة تشريعية تضع القوانين وهيئة تنفيذية تعمل على تنفيذ هذه القوانين وهيئة قضائية تفصل في المنازعات بحيث يسود الفصل العضوي والموضوعي بين الهيئات بأن تستقل كل هيئة بأعضائها وبوظيفتها عن الأخرى . واذا كان النظام الدستوري يحتم وجود حكومة مقيدة ، فان الحكومة المطلقة التي تعمل على تركيز السلطة وتجميعها في يد فرد واحد أو هيئة واحدة ولا يسود فيها مبدأ توزيع وفصل السلطات تتنافى والنظام الدستوري . ومن ثم فلا وجود لنظام دستوري في ظل الدكتاتورية أو الملكية المطلقة .

ثالث شروط النظام الدستوري ضرورة كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم بحيث يتعين على السلطة العامة كفالة واحترام هذه الحقوق والحريات على نحو حقيقي . ولا جدال أن الحكومة المقيدة هي وحدها التي يسود فيها هذا الأمر من دون الحكومات الأخرى حيث تهدر تلك الحقوق والحريات .

— ثانيا —

تملى علينا دراسة النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة . أن نتعقب تطور قيام هذا النظام منذ عام ١٨٢٠ حيث تمكنت انجلترا من ابرام معاهدة مع شيوخ الساحل العماني تمكنت بمقتضاها من اعطاء الوجود البريطاني السند القانوني في المنطقة . وتطور خطوات الاتحاد بين الامارات العربية حتى قيام الدستور المؤقت الحالي لدولة الامارات العربية المتحدة . فلقد استعرضنا : الاتفاقية الثنائية بين امارة ابوظبي وامارة دبي في ١٨ من فبراير عام ١٩٦٨ التي دعت حكام الامارات الأخرى وحاكمي قطر والبحرين للتداول حول مستقبل المنطقة والاتفاق على عمل موحد .
ومؤتمر الامارات العربية التسع الذي أسفر عن اتفاقية وقعها حاكم الامارات التسع بتاريخ ٢٧ من فبراير عام ١٩٦٨ أعلن فيها انشاء اتحاد الامارات العربية في الخليج العربي من الامارات المتعاقدة . وخطوات هذا الاتحاد في دورته الأولى في ٢٥ من مايو عام ١٩٦٨ ، ودورته الثانية والثالثة التي انعقدت من ٢٠ الى ٢٢ اكتوبر من ذات العام ، ثم الدورة الرابعة في ٢١ اكتوبر عام ١٩٦٩ والتي استمرت بضعة أيام فقط . ثم بينا تتابع الأحداث بعد انتهاء الدورة الرابعة وكيف أعلن استقلال قطر ودستورها في ابريل عام ١٩٧٠ وكذلك استقلال البحرين في ١٤ أغسطس عام ١٩٧١ . وازاء هذا الاستقلال من الامارتين السابقتين ، اجتمع حكام الامارات الأخرى وأعلن قيام دولة الامارات العربية المتحدة ودستورها المؤقت الذي عمل به اعتبارا من ٢ ديسمبر عام ١٩٧١ . وتكونت الدولة في بادىء الأمر من ست ولايات هي : أبوظبي ، دبي ، الشارقة ، عجمان ، أم القيوين ، الفجيرة . وبعد انضمام امارة رأس الخيمة في ٢٣ديسمبر عام ١٩٧١ اصبحت دولة الامارات العربية المتحدة تتكون من سبع امارات . هذا ويعتبر الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ بداية قيام الدولة وبداية الحياة الدستورية لدولة الامارات العربية المتحدة .

— واذ قامت الدولة ، تعين علينا دراسة شكلها ، الا أن دراسة الشكل يملى قبل ذلك بيان : ما هي الدولة وأركانها وأنواعها حتى نصل الى تحديد شكل دولة الامارات العربية المتحدة .

— ولقد حددنا مدلول الدولة بأنها شخص قانوني معنوي في اقليم معين يتمتع بسلطة سياسية آمرة عليا ذات سيادة . بمعنى أن هذا التعريف يقوم على عنصرين رئسيين : شخصية معنوية قمنا بتعريفها وبيان نتائجها ، وسلطة سياسية مجردة ذات سيادة ، أي مستقلة عن أشخاص من يمارسها . وكانت تلك السلطة على خلاف ذلك في بادىء الأمر حيث ساد في العصور الوسطى وإبان الملكية المطلقة في فرنسا مبدأ شخصية السلطة السياسية بأن امتزجت السلطة مع شخص الحاكم . فهو أساسها وصاحبها ومزاولها . وبذا اختلطت فكرة الدولة مع شخص الحاكم ذاته . وبانتهاء هذه الملكية زال مبدأ شخصية السلطة السياسية وتقرر استقلال الدولة عن حاكمها ، أي مبدأ السلطة المجردة حيث تم الفصل بين الدولة أساس السلطة والحاكم الذي أصبح مجرد ممارس لها لا صاحبها . هذه السلطة المجردة ذات سيادة أي سلطة آمرة عليا تسمو وتفرض نفسها على جميع الأفراد والهيئات . واذا قلنا ذلك فانه يتعين التمييز بين سيادة الدولة والسيادة في الدولة . فسيادة الدولة تعنى أن الدولة ذاتها هي صاحبة السلطة الآمرة العليا ، أما السيادة في الدولة فانها تعنى الى من يرجع سلطة الأمر في الدولة أي الى من تعود السيادة داخل الدولة : يرى البعض أنها الأمة التي ترمز الى المجموع بأفراده وهيئاته ، هذه الوحدة الواحدة المستقلة عن الأفراد والهيئات والتي لا تتجزأ ولا تقسم يكون لها السيادة في الدولة ، هذا هو مبدأ سيادة الأمة . ويرى البعض الآخر أن السلطة الآمرة العليا كامنة في كل فرد من أفراد الشعب . فالسيادة مجزأة مقسمة على أفراد الشعب بحيث يختص كل فرد بجزء منها . فهي لا تستقل عن أفراد الشعب السياسي بل تقبل التجزئة والتقسيم عليهم ، هذا هو مبدأ سيادة الشعب . وسواء أخذنا بمبدأ سيادة الأمة أو بمبدأ سيادة الشعب فانه لا تنازع في أمر السيادة بين الدولة والأمة أو بين الدولة والشعب . ذلك أن الدولة هي ذاتها صاحبة السيادة أما سيادة الأمة أو سيادة الشعب فان ذلك يعني : الى من يعود سلطة الأمر في الدولة أي داخل الدولة ؟ الى الأمة أم الى الشعب . هذا ولقد رأينا أن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة قد سكت عن النص عن هذين المبدأين . الا أنه يمكن القول أن الدستور قد اعترف ضمنا بمبدأ سيادة الشعب وهو ما يمكن استنتاجه من نص المادة ٧٧ التي قررت أن عضو المجلس الوطني الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه .

— وبعد تحديد مدلول الدولة ، تعرضنا لأركانها أي : للشعب ومدلوله الاجتماعي الذي يعني الأفراد الذين يقيمون على اقليم الدولة ويتمتعون بجنسيتها . وكذلك لمدلول الشعب السياسي الذي يعنى الأفراد الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية . كما أوضحنا مدلول السكان أي جميع من يقيم على اقليم الدولة من الشعب الاجتماعي والسياسي أو من الأجانب . وبينا بعد ذلك مدلول الشعب والسكان في دولة الامارات العربية المتحدة حيث يظهر : المواطنون الأصلاء الذين يتمتعون بحق الانتخاب والترشيح في الهيئات النيابية والتعيين فيها وفي المناصب الوزارية أي الذين يتمتعون بالحقوق السياسية . وهؤلاء هم الذين يصدق عليهم وصف الشعب السياسي ، علاوة على المواطنين بالتجنس من أصل عماني أو قطري أو بحريني الذين يصدق عليهم هذا الوصف بعد مرور سبع سنوات على اكتسابهم الجنسية أما المواطنون المتجنسون غير السالف ذكرهم فلا يتمتعون بالحقوق السياسية ، ولا يصدق عليهم وصف الشعب السياسي ، ويصدق عليهم وصف الشعب الاجتماعي . ويعتبر الأجانب الذين يطلق عليهم (الوافدون) من سكان الدولة . ثم تعرضنا للركن الثاني للدولة وهو الاقليم الذي يشمل : اقليم أرضى حيث يظهر اقليم دولة الامارات العربية المتحدة الأرضى من مجموع اقاليم الامارات السبع التي تتكون منها الدولة . واقليم مائي وهو الجزء الساحلي من مياه البحر العامة الملاصقة لشواطىء الدولة ، أي البحر الاقليمي الذي اختلف على تحديد مدى نطاقه ، والمياه الداخلة حدود الدولة . واقليم جوي أي الفضاء الذي يعلو الاقليم الأرضى والاقليم المائي للدولة . على أنه لا يكفي لوجود الدولة أن يتوافر فقط الشعب والاقليم ، اذ يتعين علاوة على ذلك وجود هيئة حاكمة تمارس السلطة السياسية مما يؤدي الى وجود هيئة حاكمة وأخرى محكومة . هيئة تعمل على تنظيم أمور الجماعة ، والأخرى تخضع لما تصدره الهيئة الأولى من قواعد وأحكام . ويتحقق الوجود القانوني للدولة عند توافر العناصر السابقة أي السكان والاقليم والهيئة الحاكمة . هذا مع ملاحظة أن الاعتراف بالدولة اجراء مستقل لاحق لوجود الدولة . فالاعتراف لا يعد من أركان الدولة ، اذ له صفة الاقرار لا الانشاء . كما يلاحظ اختلاف مدلول الدولة عن الأمة : فالدولة عبارة عن وحدة قانونية لها سلطة سياسية . أما الأمة فهي وحدة روحية تعمل على الربط بين جماعة من الأفراد وتدفعهم الى الرغبة المشتركة في العيش معا نتيجة توافر عناصر معينة .

— وبعد تحديد مدلول الدولة وأركانها تعرضنا لأنواع الدول . فهناك الدول الموحدة التي تتميز بوحدة في نظام الحكم السياسي ، وهناك الدولة المركبة التي تقوم على أساس اتحـاد بعض دول أو ولايات متعـددة بعضها مع البعض . وتختلف صور الدول المركبة : فهناك الاتحاد الشخصي الذي يقوم بين دول مستقلة بعضها عن البعض حيث يظهر الاتحاد بينهما في وحدة رئيس الدولة بأن يكون هناك رئيس واحد لدول الاتحاد . وهناك الاتحاد التعاهدي الذي يقوم بين دول مستقلة بحيث تظهر صورة الاتحاد بين هذه الدول في تحالف بينها لتنظيم بعض الأغراض المشتركة . وهناك الاتحاد الحقيقي الذي يظهر الاتحاد في وحدة رئيس الدولة الذي يرأس جميع الدول الأعضاء وكذلك بالنسبة للناحية الخارجية حيث تندمج الدول الأعضاء في شخصية دولية واحدة بينها تحتفظ كل دولة باستقلال في نظام حكمها الداخلي .

على أن أهم صورة من صور الدول المركبة يظهر في الاتحاد المركزي الذي ينشأ بانضمام عدة دول لتكوين دولة واحدة واما بتفكك دولة موحدة الى عدة ولايات . وهكذا فان الاتحاد المركزي هو اتحاد دستوري بين وحدات يظهر من مجموعها سلطة اتحادية عليا تعلو هذه الوحدات . فهو مجتمع مركب يحتوي على طابقين : الطابق الأسفل يضم كافة الوحدات الفيدرالية ، والطابق الأعلى لا يقف فيه سوى الدولة الاتحادية العليا التي تمثل كافة الوحدات .

ويحكم الاتحاد المركزي عدة مبادىء : علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي حيث تظهر وحدها في هذا المجال بشخصية دولية واحدة دون الولايات التي تختفي تماما من هذا الميدان . وكذلك علو دولة الاتحاد في المجال الداخلي حيث يكون لدولة الاتحاد سيادتها الداخلية الكاملة بالنسبة للمسائل القومية العامة ، تلك السيادة التي تفوق السيادة الداخلية للوحدات الفيدرالية . من هنا يسمو الدستور الاتحادي على دساتير الولايات ، وتعلو السلطات العامة الاتحادية من تشريعية وتنفيذية وقضائية على السلطات العامة للولايات . ويتحقق بذلك مبدأ ازدواج السلطات العامة : سلطات عامة اتحاديةوسلطات عامة داخلية لكل وحدة فيدرالية . ومع ذلك يسود مبدأ انفصال السلطات العامة الاتحادية عن سلطات الولايات من الناحية العضوية ، بمعنى أن مؤسسـات السلطات الاتحـادية غير مؤسسـات سلطات الـولايات . وكذلك من الناحية

الوظيفية حيث تنفصل وظيفة المؤسسات الاتحادية عن وظيفة مؤسسات الولايات في مجال كل منها . على أن مبدأ ازدواج السلطات العامة يثير مشكلة توزيع الاختصاص بين الدولة الاتحادية والولايات . هنا يتكفل الدستور الاتحادي بهذا الأمر ويسلك في ذلك : إما طريق تحديد اختصاصات كل من دولة الاتحاد والولايات على سبيل الحصر والتعيين ، وإما تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك لاختصاص دولة الاتحاد . وإما تحديد اختصاص دولة الاتحاد على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك لاختصاص الولايات .

— فاذا انتقلنا الى تحديد الشكل الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة وجدنا أن دستور الدولة قد أقام دولة متحدة اتحادا مركزيا منذ عام ١٩٧١ من الامارات السبع التي اتحدت بعضها مع بعض في شكل اتحاد مركزي . لذلك ساد مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي حيث ظهرت دولة الاتحاد وحدها في هذا المجال . على أننا قد تساءلنا هل هناك استثناءات قررها الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة على هذا المبدأ ؟ رأينا أولا أن المادة ١٢٣ من الدستور قد قررت أنه يجوز للامارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها . على أنه قد قررنا أن هذه المادة لا تعد استثناء من مبدأ العلو والوحدة الخارجية لدولة الاتحاد . ذلك أن هذه الاتفاقات يتعين أن تكون ذات طبيعة ادارية محلية وهي غير الاتفاقات ذات الطبيعة الدولية الخارجية التي تتولاها دولة الاتحاد وحدها والتي تتفق ومبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي . وتمشيا مع هذا المبدأ قررت المادة الدستورية أن الاتفاقات الادارية المحلية التي تعقدها الامارات تكون مع الدول والأقطار المجاورة لها دون غيرها ، ويتعين ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية وبشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا . فاذا اعترض المجلس يتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية العليا بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض . كما رأينا ثانيا أن الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٣ قد قررت أنه يجوز للامارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام اليها . الا أننا قد رأينا أن ذلك لا يعد استثناء من مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي نظرا للظروف الاقتصادية للامارات وما تمليه من ضرورة تمثيلها في تلك المنظمات ذات الطبيعة الاقتصادية .

كما وأن المادة ١٢٤ من الدستور تنص على استطلاع رأى الامارة قبل ابرام أية معاهدة أو اتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص باحدى الامارات ، وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه . على أنه قد رأينا أن مجرد استطلاع رأى الامارة المعنية لا يمس مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي ، اذ يحقق استطلاع الرأى توافق الشئون الخارجية الاتحادية مع شئون الامارات الداخلية حتى يسهل تطبيق المعاهدات والاتفاقات الدولية في المجال الداخلي للامارة المعنية . وهكذا فانه لامساس بمبدأ علو دولة الاتحاد الخارجي وإن كان هناك عيب في صياغة المادة ١٢٣ حيث قررت «استثناء من نص المادة (١٢٠) (بند ١) بشأن انفراد الاتحاد أصلا بالشئون الخارجية والعلاقات الدولية» .

وتطبيقا لمبادىء الاتحاد المركزي من ناحية علو دولة الاتحاد في المجال الداخلي ، قرر الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة هذا المبدأ من ناحية علوالسيادة الداخلية لدولة الاتحاد ، وعلو الدستور الاتحادي على دساتير الامارات الأعضاء ، وعلو سلطة الدولة الاتحادية على سلطات الامارات من ناحية الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والسلطة القضائية الاتحادية . هذا مع اقرار مبدأ ازدواج السلطات العامة حيث تختص الامارات بجزء من السيادة الداخلية في حدود الامارة ويكون لها بمقتضى ذلك سلطاتها العامة الداخلية مع عدم الاخلال بعلو السلطات الاتحادية سالفة الذكر . وقد لاحظنا أنه لا يوجد حتى الآن أي دستور مدون في أي امارة من الامارات السبع رغم أن الدستور قد نص في المادة ١٥١ على دساتير الامارات الأعضاء في الاتحاد . على أن ذلك لا ينفي وجود قواعد دستورية عرفية تسود كل امارة حيث يعتبر حاكم الامارة في حكم الأب بالنسبة لأفراد امارته ويسود بالتالي مبدأ العائلة الحاكمة التي يتولى أحد أفرادها حكم الامارة ويعين ولي العهد دون تدخل من الهيئات الاتحادية . هذا مع وجود بعض القواعد الدستورية المدونة في امارة أبوظبي بأن نصت تشريعات مختلفة على قواعد خاصة بنظام الحكم في الامارة : ومثال ذلك المرسوم الاميري رقم ٣ بتاريخ ١٩٦٦/٩/١٨ الذي يعتبر اولى خطوات التنظيم الحكومي لامارة ابوظبي ، ثم قانون اعادة تنظيم الجهاز الحكومي ، وقانون انشاء المجلس الوطني الاستشاري عام ١٩٧١ ، ثم القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ بشأن اعادة تنظيم الجهاز الحكومي .

أما من ناحية مبدأ انفصال السلطات العامة الاتحادية عن سلطات الولايات ، وهـو أحد مبادىء نظام الاتحاد المركزي السابق الاشاره اليه ، فلقد أورد دستور الامارات العربية المتحدة بعض الاستثناءات على هذا المبدأ :

أولا : أن رئيس الدولة قد جمع بين منصب رئيس المجلس الأعلى للاتحاد ومنصب حاكم إحدى الامارات ، أي بين الصفة الاتحادية والصفة المحلية ، وكذلك نائب رئيس الاتحاد الذي يجمع بين هاتين الصفتين بتوليه المنصب السابق ذكره وكونه حاكم احدى الامارات . كما يجمع باقي أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد بين الصفة الاتحادية باعتبارهم أعضاء في هذا المجلس وبين الصفة المحلية باعتبارهم حكام اماراتهم .

ثاني استثناء : إجازة أن يجمع رئيس مجلس الوزراء أو نائبه أو الوزراء بين مناصبهم الوزارية هذه ومنصب رسمي واحد في احدى الامارات .

وهناك استثناء واقعي لم ينص عليه الدستور : أن نائب رئيس الدولة هو حاكم إحدى الامارات ويتولى في الوقت ذاته رئاسة مجلس الوزراء الاتحادي .

على أن هذه الاستثناءات لا تعد ـ في نظري ـ أوجه نقد . إذ يتعين أن تتمشى الناحية النظرية مع الناحية الواقعية وإلا استحال تطبيق القانون . فاذا ما نظرنا الى حداثة عهد الاتحاد وظروف البيئة المحلية ، لوجدنا أن مثل هذه الاستثناءات من الأمور الطبيعية التي لا تنال من نظام الاتحاد المركزي في دولة الامارات العربية المتحدة .

أمـا عن توزيع الاختصاص بين دولة الاتحاد والامارات في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة ، فلقد اعتنق الدستور الأسلوب الذي يحدد اختصاص دولة الاتحاد على سبيل الحصر ، وما عدا ذلك يكون من اختصاص الامارات رغم التداخل بين عدد من الأمور بين المادتين ١٢٠ ، ١٢١ من الدستور . ولقد تساءلنا هل هناك استثناءات على القاعدة السابقة ؟ أجاب جانب من الفقه أنه رغم أن الدستور قد اتبع بصفة أساسية هذه القاعدة ، فانه قد اشرك الامارات مع الاتحاد في عدد من الاختصـاصـات . ودلـل على ذلك بالمادتين ١٢٣ ، ١٢٤ السابق تحليلهما بالنسبة لمبدأ

انفراد دولة الاتحاد بالشئون الخارجية . على أننا قد سبق وقررنا أن المادتين السابقتين لا تعتبران من الاستثناءات على مبدأ علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي وأنها تظهر وحدها دون الامارات في هذا المجال . وهو ما نقرره كذلك هنا بأنه لا يمكن اعتبار هاتين المادتين من الاستثناءات على قاعدة تحديد اختصاص دولة الاتحاد على سبيل الحصر بالنسبة للشئون الخارجية وذلك بعدم اشتراك الامارات في هذا الخصوص .

كما وأن المادة ١٢٣ من الدستور التي تقرر أنه يجوز للامارات عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية انما تعنى الأمور الداخلية للامارة دون الشئون الخارجية لأنها ذات طبيعة ادارية محلية . كما وأن احتفاظ الامارات بعضويتها في منظمة الأوبك أمر ذات طبيعة اقتصادية . وكذلك فان ما تقرره المادة ١٢٤ التي تنص على استطلاع رأى الامارة المعنية مسبقا قبل ابرام أية معاهدة أو اتفاقية دولية لا تعد استثناء على قاعدة تحديد اختصاص دولة الاتحاد على سبيل الحصر وانفرادها بذلك بالنسبة للشئون الخارجية . فهو مجرد استطلاع للرأى حتى يسهل تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية في المجال الداخلي للامارات . على الرغم من أن المادة ١٤٩ تنص على أنه استثناء من أحكام المادة ١٢١ من الدستور يجوز للامارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشئون المبينة في المادة المذكورة ، حيث سبق ورأينا أنه لا استثناء هنا . فالمادة ١٢١ قد حددت اختصاص دولة الاتحاد وانفرادها بالتشريع في شئون اتحادية ، بينما تعنى المادة ١٤٩ اختصاص الامارات بالتشريع في ذات المسائل شرط أن تكون ذات صفة محلية خاصة بالامارة ، وكل ما هنالك عيوب في الصياغة لا تمس جوهر القاعدة ذاتها .

— وبعد تحديد الشكل الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة ، انتقلنا الى اسلوب نشأة النظام الدستوري الخاص بها . فتعرضنا لأساليب نشأة الدساتير بوجه عام حتى نحدد أسلوب نشأة الدستور المؤقت لدولة الامارات . ورأينا أن هناك الأسلوب غير الديمقراطي الذي يتمثل في المنحة حيث تستقل وتنفرد إرادة الحاكم في إنشاء الدستور سواء أكانت منحة تلقائية أو منحة اضطرارية . والذي يتمثل كذلك في العقد حيث يتم انشاء الدستور باتفاق ارادتي الحاكم والأمة معا . هذا مع بيان اختلاف مدلول العقد في ميدان نشأة الدساتير عنه في ميدان القانون الخاص .

واختلاف وصف العقد في نشأة الدساتير عن مدلول القسم على احترام الدستور. وهناك من ناحية أخرى الأسلوب الديمقراطي في انشاء الدساتير الذي يتمثل في الجمعية النيابية التأسيسية حيث تقوم الأمة بانتخاب هيئة تكون مهمتها وضع واقرار الدستور سواء كانت جمعية نيابية تأسيسية مخصصة لانشاء الدستور دون غيره أو جمعية نيابية تأسيسية عامة حيث تقوم بالوظيفة التشريعية أي بالتشريع العادي الى جانب وضع الدستور. كما يتمثل الأسلوب الديمقراطي في الاستفتاء الدستوري الذي يحتم عرض مشروع الدستور على الشعب بحيث ترقى الموافقة الشعبية بمشروع الدستور الى دستور واجب النفاذ. ورأينا الشروط الواجب توافرها في الاستفتاء حتى يكون له المدلول الحقيقي في التعبير عن رأى الشعب وإرادته.

فاذا انتقلنا الى تحديد مدلول نشأة الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة، رأينا أن الأساليب العامة لنشأة الدساتير السابق بيانها تخاطب الدساتير غير المؤقتة التي يطلق عليها في بعض الأحيان الدساتير الدائمة. ومن ثم فانه لا يمكن قبول الرأى الذي يقرر أن الدستور المؤقت للامارات العربية قد نشأ بأسلوب المنحة. لذلك نادينا بأنه لما كان دستور الامارات يحمل صفة التأقيت فلا يمكن ادراج نشأته تحت الأساليب العامة السابق بيانها، فهو يتحلى بطابع خاص في نشأته يتمثل في صورة تعاقد تم بين حكام الامارات المختلفة. ودليل ذلك ما جاء في ديباجة الدستور التي تقرر أن إرادة حكام الامارات قد تلاقت على قيام الاتحاد وانشاء الدستور المؤقت. على أن صورة العقد هنا تتسم بطابع خاص تختلف عن صورة العقد في الأساليب العامة. ذلك أن صورة العقد في هذه الأساليب تتم بين السلطة الحاكمة والأمة، بينما تم العقد بين حكام الامارات الموقعة على الدستور المؤقت دون ظهور لارادة الأمة. على أنه لا يجوز لحكام الامارات الموقعين على هذا الدستور الرجوع عنه باتفاق إرادتهم على ذلك أو الاتفاق على تعديله اذ يتعين سلوك اجراءات التعديل المنصوص عليها في الدستور.

— وبعد أسلوب النشأة، انتقلنا الى دراسة نوع النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة. فرأينا مدلول الدساتير المدونة التي تصدر أحكامها في صورة نصوص تشريعية من عمل المشرع الدستوري تجمعها وثيقة واحدة أو عدة وثائق دستورية.
ومدلول الدساتير غير المدونة التي لم تستمد أحكامها عن طريق التشريع الوضعي كالعرف، الأمر الذي يؤدي الى تعريف الدساتير غير المدونة بالدساتير العرفية. هذا

مع ملاحظة أن وصف الدساتير بالتدوين أو عدم التدوين يستند على العنصر الغالب الأعم للتدوين من عدمه . فاذا كانت غالبية القواعد الدستورية مدونة ، اعتبر الدستور أنه مدون . واذا كانت غالبية القواعد الدستورية غير مدونة ، وصف الدستور بأنه دستور عرفي أو غير مدون . ولا ينفى من أمر ذلك وجود بعض قواعد دستورية عرفية في الحالة الأولى ، ووجود بعض القواعد الدستورية المدونة في الحالة الثانية .

وتعرضنا بعد الدساتير المدونة وغير المدونة للدساتير الجامدة والدساتير المرنة . ورأينا أن الدستور الجامد هو الذي يشترط لتعديله أو لتنقيح نص فيه شروط واجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيدا من القوانين العادية . كتحريم تعديل الدستور على نحو دائم أو مؤقت أو اجازة التعديل بشروط خاصة تفوق في شدتها تعديل القوانين العادية .

أما الدستور المرن فهو الذي يمكن تعديله وتنقيحه بذات الاجراءات والشروط التي تعدل بها التشريعات العادية . واذا سكت الدستور عن أمر تعديله بعدم وجود نص يبين اجراءات تعديل الدستور ، اقترح البعض تطبيق قاعدة توازن الأشكال بمعنى أن شكل التعديل هو ذات شكل نشأة الدستور ، أي أن يتم تعديل الدستور بذات أداة نشأته . على أننا قد انتقدنا هذا الرأى خاصة اذا كان الدستور قد نشأ عن طريق المنحة أو العقد لأن مقتضى تطبيق قاعدة توازن الأشكال في حالة المنحة اقرار مبدأ من له حق المنح له حق التعديل بارادته المنفردة ، ومن ضرورة اتفاق إرادة الأمة مع إرادة السلطة الحاكمة في حالة العقد ، وهو ما لا يمكن اقراره في هاتين الحالتين . لذلك قررنا أنه اذا لم يكن هناك نص يبين اجراءات تعديل الدستور ، فانه يتعين الرجوع الى القاعدة العامة المقررة لتعديل التشريع أي الى ذات اجراءات تعديل القوانين العادية ، ويعتبر الدستور بذلك من الدساتير المرنة .

ولقد تساءلنا عن نوع الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة ؟ فكانت الاجابة أنه دستور مدون إذ صدرت أحكامه في صورة نصوص تشريعية جمعتها وثيقة دستورية .

أما عن الجمود والمرونة : فلقد رأينا أن اقتراح تعديل الدستور من اختصاص المجلس

الأعلى للاتحاد وحده الذي يقدم مشروع التعديل الى المجلس الوطني الاتحادي وذلك اذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب ذلك ، بينما يكون اقتراح القوانين وتعديلها من اختصاص مجلس الوزراء . ويشترط لاقرار مشروع تعديل الدستور من المجلس الوطني الاتحادي موافقة ثلثي أصوات الأعضاء الحاضرين . أما بالنسبة للقوانين العادية فانه يكفي لاقرارها من المجلس الوطني الاتحادي توافر الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين . هذا ويلاحظ تماثل مراحل اجراءات تعديل الدستور مع مراحل اجراءات القوانين العادية : وهي أن المجلس الوطني له أن يوافق على المشروع المعروض عليه كما أرسل اليه (سواء مشروع تعديل الدستور أو مشروع القانون العادي) . أما اذا أدخل تعديلا أو رفض المشروع المعروض عليه ، فان لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى للاتحاد في حالة عدم الموافقة على رأى المجلس الوطني الاتحادي أن يرد هذا التعديل أو الرفض الى هذا المجلس الأخير حتى يقوم بدراسة ما ارتآه مره أخرى . فاذا أصر المجلس الوطني على رأيه ، فان لرئيس الاتحاد أن يصدر المشروع كما هو دون الاعتداد برأى المجلس الوطني الاتحادي . من كل ما سبق يتضح أن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة من الدساتير الجامدة ما دام أنه يشترط لتعديله اجراءات مغايرة أكثر شدة من اجراءات تعديل القوانين العادية دون أن ينال من ذلك تماثل مراحل اجراءات تعديل الدستور مع مراحل اجراءات القوانين العادية ذلك أنها مراحل اجرائية لا تمس جوهر القاعدة ذاتها .

— وبعد بيان نوع الدستور المؤقت ، تعرضنا للحقوق والحريات العامة في النظام الدستوري للامارات العربية المتحدة . وكان لزاما أن نبين أولا المذهب الفردي والمذهب الاجتماعي حتى نتعرف على طبيعة الحقوق والحريات في الدستور المؤقت . فرأينا كيف أن المذهب الفردي يقوم على أساس فكرة الدولة الحارسة التي تقتصر وظيفتها على مجرد كفالة الأمن الخارجي والأمن الداخلي واقامة القضاء ، أما ما عدا ذلك فهو متروك للأفراد .

ونتيجة لذلك وقفت الدولة الحارسة موقفا سلبيا ازاء حقوق الأفراد وحرياتهم بحيث تقتصر وظيفتها على مجرد المحافظة وحراسة تلك الحقوق والحريات . وازاء تعذر الأخذ بالمذهب الفردي في الوقت الحاضر ، ظهر المذهب الاجتماعي الذي أقر تنظيم نشاط الدولة في المجال الاجتماعي والاقتصادي الى الحد الذي يتمشى وظروف كل دولة .

ومن ثم فقد اعترف المذهب الاجتماعي بالحريات التقليدية التي نادى بها المبدأ الفردي وأضاف اليها الحقوق الاجتماعية التي تلتزم الدولة بتوفيرها للأفراد . فاذا انتقلنا الى الدستور المؤقت وجدنا أنه قد أخذ بالمذهب الاجتماعي اذ عمل على تقرير الحقوق والحريات التقليدية علاوة على الحقوق الاجتماعية وسلك في ذلك مسلكا تقدميا يجارى أحدث الأساليب الدستورية في ميدان الحقوق والحريات . ففي ميدان الحقوق والحريات التقليدية نص على : مبدأ المساواة أمام القانون وفي الحصول على الوظائف العامة ، وعلى مبدأ الحرية الشخصية ، وحرية الرأى ، وحرية التنقل ، وحق الأمن ، وحرمة المسكن ، والحرية الدينية ، وحرية الاجتماع وتكوين الجمعيات ، وحرية العمل . كما قرر الدستور المؤقت الحقوق والحريات الاجتماعية حيث قرر مبدأ العدالة الاجتماعية كمبدأ عام . وفي سبيل تحقيق تلك العدالة أبرز الدستور الدور الايجابي للقانون إزاء الأسرة والدور الايجابي للمجتمع برعايته الطفولة والأمومة والقصر والأشخاص العاجزين عن رعاية أنفسهم . كذلك قرر الدستور كفالة المجتمع للرعاية الصحية ، والحق في التعليم وبأنه الزامي في مرحلته الابتدائية ومجاني في كل مراحله داخل الاتحاد والقضاء على الأمية . كما نادى الدستور بتنظيم العلاقة بين العامل ورب العمل على ضوء التشريعات العمالية العالمية المتطورة . ولقد قرر الدستور مبدأ التعاون بين النشاط الاقتصادي العام والخاص على أساس العدالة الاجتماعية . ومن ثم عمل على حماية المال العام والمال الخاص ، ذلك أن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن . كما وأن الملكية الخاصة مصونة ولا ينزع من أحد ملكه الا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل ، الأمر الذي عمل على تحريم مصادرة الأموال . ولكل انسان أن يتقدم بالشكوى الى الجهات المختصة في حالة امتهان الحقوق والحريات .

— ثالثا —

بعد استعراض خصائص النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ، يتعين أن نبين السلطات العامة في هذا النظام . على أنه حتى نحدد تلك السلطات العامة ، يتعين أن نتعرض لطبيعة نظام الحكم الذي أتى به دستور دولة الامارات . وما إذا كان يحاكى أحد النظم السياسية الغربية ، أم أنه ينفرد بطبيعة خاصة .

— تقوم النظم السياسية الغربية أساسا على مبدأ فصل السلطات الذي يعنى عدم تركيز السلطة بل توزيعها على هيئات متعددة تبعا لوظائف الدولة ، بحيث يتحقق وجـود سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية تستقل كل منها عن الأخرى من الناحية العضوية وكذلك من الناحية الوظيفية ، بهدف تحقيق الحقوق والحريات الفردية . ويتفرع عن مبدأ فصل السلطات صورا مختلفة للأنظمة السياسية الغربية :

فهنـاك النظام البرلماني الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ويدور النظام البرلماني حول عنصرين هما : ثنائية السلطة التنفيذية التى تتكون من طرفين هما رئيس الدولة الذي يعد بمثابة الحكم الرياضى الذي يعمل على ايجاد التوازن بين سلطات الدولة دون ميل إلى أي منها . أما عن دوره في مباشرة شئون الحكم التنفيذية : فهناك من يقرر سلبية دور رئيس الدولة ويقرر بالتالي أن اختصاصه يقتصر على دور أدبي محض مسترشدا في ذلك بانجلترا مهد النظام البرلماني . وهناك من يقرر أنه لا تعارض بين النظام البرلماني واشتراك رئيس الدولة مع الوزراء في شئون السلطة التنفيذية . على أني قد رأيت أنه رغم الاختصاصات الموكولة الى رئيس الدولة ، فان الوزارة مع ذلك تمارس السلطة الفعلية لشئون الحكم التنفيذية وتُسأل سياسيا نتيجة ذلك من دون رئيس الدولة الذي يتمتع بعدم المسئولية السياسية . ويتمثل الطرف الآخر للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني في الوزارة التي تتكون من رئيس غير شخص رئيس الدولة ومن عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس للوزراء يضع السياسة العامة للدولة ويحقق وحدة العمل الوزاري واتساقه بين الوزارات المختلفة . أما العنصر الثاني للنظام البرلماني فهو التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث تقوم السلطة التشريعية بتوجية الأسئلة والاستجـوابات واجراء التحقيق البرلماني في مواجهة السلطة التنفيذية . كما تتحقق المسئولية الوزارية التضامنية للوزارة بأكملها والفردية لكل وزير على حدة أمام البرلمان . كل ذلك على أساس مبدأ حيث توجد السلطة توجد المسئولية . وفي مواجهة ذلك ، وكسلاح مقابل ، يعطى للسلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي قبل انتهاء مدته القانونية .

وهنـاك النظام الرئاسي الذي يعمل على الاستقلال المطلق المتوازن بين السلطات

والذي يدور حول عنصرين هما : فردية السلطة التنفيذية ، وتوازن واستقلال السلطات العامة . وتتمثل الفردية في السلطة التنفيذية في رئيس الدولة حيث يتولى السلطة التنفيذية الفعلية بصفة حقيقية . فهو رئيس الدولة والحكومة معا ، الأمر الذي يستتبع عدم وجود مجلس وزراء واعتبار الوزراء مجرد سكرتيريين ومعاونين لرئيس الدولة في ميدان السلطة التنفيذية . أما بالنسبة لتوازن واستقلال الهيئات كل عن الأخرى ، فانها تتمثل أساسا في استقلال كل سلطة بأعضائها وبمباشرة وظيفتها دون أدنى اشتراك من سلطة أخرى .

وبعد هذا العرض لمبدأ فصل السلطات وصوره ، تساءلنا : هل قام الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة على الفصل بين السلطات ؟ وما هي صورة نظام الحكم في هذا الدستور؟ للاجابة على ذلك ، رأينا أن الدستور لم يقم على مبدأ فصل السلطات سواء من ناحية الشكل أي التبويب أو من الناحية الموضوعية . فهو لم يعمل على تبويب وظائف الدولة طبقا لما يقضي به هذا المبدأ بل أورد الدستور سلطات الدولة على سبيل التعداد بأن نص على أنها : المجلس الأعلى للاتحاد ، رئيس الاتحاد ونائبه ، مجلس وزراء الاتحاد ، المجلس الوطني الاتحادي ، القضاء الاتحادي . كما أعطى الدستور المجلس الأعلى للاتحاد مباشرة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بحيث يتفرع عن ذلك هيئة استشارية تشريعية (المجلس الوطني الاتحادي) ، وهيئة تنفيذية (مجلس الوزراء) .
على أنه اذا كان الدستور المؤقت لم يقم على أساس مبدأ فصل السلطات ، فانه لم يقم كذلك على أساس مبدأ تركيز السلطة . ذلك أنه قد قرر وجود سلطتين لا سلطة واحدة : تتمثل الأولى في المجلس الأعلى للاتحاد ورئيسه . وتتمثل الثانية في السلطة القضائية المستقلة تماما عن السلطة الأولى سواء من الناحية العضوية باستقلال أعضائها عن أعضاء السلطة الأولى ، أو من الناحية الوظيفية بالاستقلال بمباشرة الوظيفة القضائية دون أدنى تدخل من السلطة الأولى .

ومن ناحية الصورة البرلمانية أو الرئاسية ، رأينا أن الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة لم يقم على أي من الصورتين السابقتين . ذلك أن هاتين الصورتين تستلزمان لقيام أي منهما الأخذ بمبدأ فصل السلطات ، وهو ما لم يقرره الدستور

المؤقت للامارات العربية المتحدة . كما وأن عناصر كل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي السابق بيانهما غير متوافرة في الدستور المؤقت . ذلك أن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية الذي يقضي به النظام البرلماني يقرر أن الوزارة هي الطرف الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية ، بينما يقع الدور الرئيسي في هذا الميدان على المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد في الدستور المؤقت . كما وأنه لا تعاون بين السلطات في دستور دولة الامارات على خلاف ما يقضى به النظام البرلماني . وبالنسبة للنظام الرئاسي الذي يقضي بفردية السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة ، فان الدستور المؤقت قد خالف ذلك حيث يمارس المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد السلطة التنفيذية علاوة على وجود مجلس للوزراء الذي لا وجود له في النظام الرئاسي . كما وأن مبدأ استقلال السلطات الذت يقضى به النظام الرئاسي لا وجود له في دستور دولة الامارات حيث لا توجد سلطة تشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية .

ولما كان الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة لم يقرر النظام البرلماني أو النظام الرئاسي ، فانه قد انفرد بطبيعة خاصة لنظام الحكم :

فلقد عمل الدستور على عدم انفصال الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية ، اذ جمع بينهما وأوكل الى المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد حق مباشرتهما . ثم أنشأ هيئة تشريعية استشارية تتمثل في المجلس الوطني الاتحادي يقتصر اختصاصها على ابداء الرأى في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء إما بالموافقة أو بالتعديل أو بالرفض دون أن يكون لها سلطة البت النهائي حيث يكون للمجلس الأعلى وحده سلطة تقرير القوانين . وهناك من ناحية أخرى هيئة تنفيذية معاونة تتمثل في مجلس الوزراء الذي يباشر الاختصاص التنفيذي تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى . وأمام ذلك ، أقام الدستور سلطة قضائية مستقلة تتمثل في القضاء الاتحادي حيث يستقل هذا القضاء عضويا ووظيفيا عن المجلس الأعلى ورئيسه والمجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء . وتقوم تلك السلطة القضائية المستقلة بكفالة حقوق الأفراد وحرياتهم ، تلك الحقوق والحريات التي قررها الدستور على نحو تقدمي يجارى أحدث الأساليب الدستورية الحديثة ، وذلك كله طبقا لما سبق وذكرنا في هذا الخصوص .

— فاذا انتقلنا الى السلطات العامة في الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة وجدنا :

— المجلس الأعلى للاتحاد الذي يشكل من حكام الامارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم . ولكل امارة صوت واحد في مداولات المجلس مع ملاحظة التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية بالنسبة للأغلبية المتطلبة لاصدار قرارات المجلس وحالة ضرورة توافر الاجماع لاصدار القرار . ويختص المجلس الأعلى باختصاصات عديدة في ميدان الوظيفة التنفيذية حيث يقوم برسم السياسة العامة للدولة وبالرقابة العليا على شئون الاتحاد ومباشرة اختصاصات عدة في ظل الظروف العادية وغير العادية . كما يختص باختصاصات تشريعية في حالة وجوده ووجود المجلس الوطني الاتحادي حيث يكون للمجلس الأعلى ورئيس الاتحاد الغلبة والرأى النهائي اذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلا على مشروع القانون أو اذا رفض هذا المجلس الأخير المشروع المقدم اليه . وفي حالة غياب المجلس الوطني الاتحادي يقوم المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد بمباشرة الوظيفة التشريعية بأكملها إذ يقوما باصدار قوانين اتحادية اذا اقتضى الحال هذا الأمر . أما في حالة غياب المجلس الأعلى للاتحاد أي في فترة ما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ، يكون لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اصدار مراسيم لها قوة القانون في الأحوال التي توجب الاسراع ولا تحتمل التأخير ، على أن تعرض على المجلس الأعلى للاتحاد خلال أسبوع على الأكثر من صدورها للنظر في اقرارها أو الغائها .

— وعلى رأس المجلس الأعلى للاتحاد ، رئيس الاتحاد أي رئيس الدولة الذي ينتخب من بين أعضاء المجلس الأعلى ، وكذلك نائبه . وتكون مدة رئيس الدولة ونائبه خمس سنوات ميلادية قابلة للتجديد . ويختص رئيس الدولة باختصاصات عديدة يشترك في بعضها مع المجلس الأعلى للاتحاد . ويرأس هذا المجلس ، ويدعو لاجتماع مشترك بين المجلس الأعلى ومجلس وزراء الاتحاد ويرأسه . كما يرأس رئيس الدولة المجلس الأعلى للدفاع . ويمثل الاتحاد في الداخل والخارج وفي جميع العلاقات الدولية . ويعين كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين . ويقترح تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويصدر مرسوم تعيينه بعد موافقة المجلس الأعلى . ويقبل رئيس

الدولة استقالة رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بعد موافقه المجلس الأعلى . ويعين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء . ولرئيس الدولة حق العفو عن العقوبة ، أمام العفو الشامل فيكون بقانون . ويمنح رئيس الدولة الأوسمة وأنواط الشرف العسكرية والمدنية وفقا للقانون .

— وهناك ثالثا مجلس الوزراء الاتحادي الذي يشكل من رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء . ولقد سبق ورأينا كيفية تعيين رئيس مجلس الوزراء وكيفية اعفائه من منصبه . كما رأينا كيفية تعيين نائب رئيس مجلس الوزراء والوزراء وقبول استقالتهم واعفائهم من مناصبهم . ولقد قرر الدستور واجبات أعضاء مجلس الوزراء مع اجازة الجمع بين المنصب الوزاري ومنصب رسمي واحد في احدى الامارات . كما قرر الدستور المسئولية الوزارية التضامنية والفردية أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى . وبالنسبة لاختصاصات مجلس الوزراء فانه يقوم بمتابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة التي قام المجلس الأعلى برسمها وذلك كله تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى باعتبارهما سلطة رئاسية لمجلس الوزراء . هذا علاوة على اختصاصات أخرى قررها الدستور لمجلس الوزراء . ويختص المجلس في ميدان اللوائح الادارية بوضع ثلاثة أنواع من اللوائح هي : اللوائح التنفيذية ، ولوائح الضبط ، ولوائح ترتيب المصالح العامة .

— وهنـاك رابعـا المجلس الوطني الاتحادي الذي يمثل الامارات على نحو غير متساوٍ ، روعى فيه أهمية الامارة بحيث ترك لكل امارة طريقة اختيار ممثليها في هذا المجلس ، شرط مراعاة الشروط التي تطلبها الدستور في هذا الخصوص وأهمها عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة الاتحادية بما في ذلك المناصب الوزارية . ومدة العضوية في هذا المجلس سنتان ميلاديتان وضرورة التحقق من سلامة تشكيل المجلس بأن يفصل ذات المجلس في صحة نيابة أعضائه وكذا اسقاط العضوية طبقا لما نص عليه الدستور في هذا الخصوص . واذا كان مدة الفصل التشريعي عبارة عن سنتين تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس ، فهناك دور الانعقاد العادي السنوي وامكان الدعوة لدور انعقاد

غير عادي مع امكان حل المجلس قبل نهاية المدة القانونية المقررة له بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى مع مراعاة الشروط التي تطلبها الدستور في هذا الخصوص . وتمكينا لأعضاء المجلس من أداء دورهم ، نص الدستور على كثير من الضمانات المقررة لهؤلاء الأعضاء بأن ينوب العضو عن شعب الاتحاد جميعه وتقرير نوعين من الحصانة سواء من ناحية اتخاذ الاجراءات الجزائية وعدم المسئولية عن الأفكار والآراء أثناء القيام بالعمل داخل المجلس أو لجانه . ومن ناحية اختصاص المجلس الوطني الاتحادي ، فلقد سبق ورأينا أنه لا يجوز للمجلس حق اقتراح القوانين الذي أوكل أمره لمجلس الوزراء أو حق اقتراح تعديل الدستور الذي أوكل أمره للمجلس الأعلى للاتحاد . ويناقش المجلس مشروعات القوانين وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها . ولا صعوبة في حالة الموافقة ، أما في حالتي التعديل أو الرفض يكون لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى اعادة المشروع المعدل أو المرفوض الى المجلس الوطني الاتحادي . فاذا أصر هذا المجلس الأخير على موقفه ، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون كما أعده مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد .

— وأخيرا يأتي القضاء الاتحادي ، هذه السلطة القضائية المستقلة عن السلطة الأخرى الممثلة في رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى ، سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية . وتباشر المحكمة الاتحادية العليا اختصاصات عدة أهمها الرقابة على دستورية القوانين . ومن ثم فلا رقابة على هذه الدستورية بواسطة هيئة سياسية اذ تتم بواسطة هيئة قضائية ممثلة في المحكمة الاتحادية العليا . واذا كانت رقابة القضاء على دستورية القوانين تتم إما عن طريق الدعوى الأصلية أو عن طريق الدفع الفرعي أو عن طريق الجمع بين الأسلوبين السابقين ، فان الأسلوب الذي قرره الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة هو طريق الدفع الفرعي حيث أن اعلان عدم الدستورية لها لا يؤدي الى الغاء القانون غير الدستوري بل إلى عدم تطبيقه في الدعوى المنظورة ويتعين على السلطة المعنية في الاتحاد أو في الامارات المبادرة الى اتخاذ ما يلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية أو لتصحيحها .

— باستعراض ما سبق ذكره يتضح أن الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة لم يحاكى أحد الأساليب التقليدية لنظام الحكم . فلقد انفرد بأسلوب خاص

يتميز بوجود سلطة تمارس الوظيفة التنفيذية والوظيفة التشريعية يساعدها في ذلك هيئة تنفيذية وأخرى تشريعية . وأمام تلك السلطة هناك سلطة أخرى هي السلطة القضائية التي تعمل على ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم ، تلك الحقوق والحريات التقليدية والاجتماعية المقررة في الدستور على نحو مفصل متقدم .

واذا كان النظام الدستوري لدولة الامارات قد كشف عن بعض المظاهر الخاصة التي لا تأخذ بها النظم الأجنبية ، فان هذه المظاهر في حقيقة الأمر تتمشى والواقع العملي للبيئة ذاتها ، علاوة على حداثة عهد النظام الدستوري الذي يستلزم الأخذ بأسلوب التطور التدريجي ، حتى يكون الدستور الصورة الحقيقية للمجتمع الواقعي .

واذا كانت الديمقراطية هي حكم الشعب من أجل الشعب بكامله ، فان الديمقراطية هي أسلوب ممارسة من أجل الوصول الى هدف تحقيق صالح الشعب جميعه ، لا مجرد نصوص نظرية صماء لاتجد التطبيق الحقيقي الواقعي .

ولما كان الدستور المؤقت قد عمل على تقرير الحقوق والحريات وكفل ضمان تحقيقها بواسطة السلطة القضائية ، علاوة على ما يظهره الواقع الفعلي من احترام السلطة لحقوق الفرد وحريته والالتزام بتحقيقها ، فانه يمكن القول أن النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة قد أخذ بالديمقراطية حيث تتوازن السلطة مع الحرية . ويكون بذلك قد حقق هدف الديمقراطية ألا وهو صالح الشعب بأكمله .

تـــم بحمـــد اللـــه

محتويات الكتاب

صفحة

صفحة

صفحة

صفحة

صفحة

صفحة

صفحة


Bibliotheca Alexandrina
03581647